



Bryssel 28.1.2015
COM(2015) 35 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa

{SWD(2015) 8 final}

1. JOHDANTO

Yhteistyö- ja seurantamekanismi perustettiin, kun Romania liittyi Euroopan unioniin vuonna 2007¹. Tällöin sovittiin, että sen olisi toteutettava lisätoimenpiteitä keskeisillä aloilla poistaakseen puutteet oikeuslaitoksen uudistamisessa ja korruption torjumisessa. Siitä alkaen laadituissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on kartoitettu Romanian edistymistä ja pyritty konkreettisten suositusten avulla auttamaan Romanian viranomaisia keskittämään toimiaan.

Yhteistyö- ja seurantamekanismilla on ollut merkittävä rooli oikeusvaltioperiaatteen lujittamisessa Romaniassa, sillä oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa Euroopan yhdentymistä. Komissio on seurannut Romanian viranomaisten työtä uudistusten edistämiseksi ja toiminut yhteistyössä viranomaisten kanssa. Tällä on ollut konkreettinen vaikutus uudistusten toteuttamisvauhtiin ja laajuuteen. Komission päätelmät ja yhteistyö- ja seurantamekanismin toimintamenetelmät ovat aina saaneet neuvoston vahvan tuen². Myös monet jäsenvaltiot ovat osallistuneet yhteistyöhön ja antaneet panoksensa.

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto viime vuonna toteutetuista toimista ja annetaan suosituksia jatkotoimiksi. Kertomus perustuu komission huolelliseen analyysiin, jonka lähtökohtana ovat Romanian viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien esittämät tiedot. Komissio on pystynyt hyödyntämään muiden jäsenvaltioiden tuomarikuntia edustavien asiantuntijoiden erityistukea käytännön toimijoiden näkökulman välittämiseksi. Romanian viranomaisten toimittamien tietojen laatu on parantunut merkittävästi ajan myötä, mikä jo sellaisenaan kuvastaa mielenkiintoisella tavalla edistymistä uudistusprosessin hallinnoinnissa.

Vuonna 2014 annetussa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa todettiin edistystä tapahtuneen useilla aloilla. Erityisesti keskeisten korruptiontorjuntainstituutioiden toteuttamat toimenpiteet ovat merkittävä askel kohti uudistuksen kestävyyttä. Samalla siinä kuitenkin todettiin poliittisten hyökkäysten uudistusten peruslähtökohtia vastaan osoittaneen, ettei yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteiden saavuttamisesta ole päästy yhteisymmärrykseen. Tässä kertomuksessa tarkastellaan kumpaakin kehityssuuntausta sen arvioimiseksi, miten syvälle uudistus on juurtunut.

Mielipidemittausten mukaan romanialaiset pitävät yhteistyö- ja seurantamekanismia tärkeänä. Syksyllä 2014 tehdyn Eurobarometri-kyselyn mukaan romanialaisessa yhteiskunnassa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että oikeuslaitoksen uudistaminen ja korruption torjunta ovat merkittäviä ongelmia maassa. Tulokset osoittivat myös niiden vastaajien määrän kasvaneen merkittävästi, jotka katsovat tilanteen parantuneen viime vuosina. Vastaajat luottivat jossain määrin siihen, että tämä kehitys jatkuu. EU:n osallistumista näiden ongelmien ratkaisuun kannatetaan selvästi samoin kuin sitä, että EU:n toimet jatkuvat, kunnes Romania saavuttaa muita jäsenvaltioita vastaavan tason³.

Toteutettujen toimenpiteiden johdonmukaisuus on yksi keskeisistä keinoista osoittaa kestävä edistyminen kohti yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteita ja yksi edellytyksistä, joiden

¹ Euroopan unionin neuvoston päätelmä, 17.10.2006 (13339/06); komission päätös, tehty 13 päivänä joulukuuta 2006, yhteistyötä ja Romanian edistymisen seuranta koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla (K(2006) 6569 lopullinen).

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometri nro 406.

avulla voidaan osoittaa, että yhteistyö- ja seurantamekanismia ei enää tarvita. Komissio on kiinnittänyt tähän erityistä huomiota tämänvuotisessa seurannassaan. Vahvat ja pysyvät instituutiot ovat merkittävä huomioon otettava tekijä, kun EU:n varoja kohdennetaan tuloksellisesti yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteiden tukemiseksi. Tähän sisältyy myös koheesiopolitiikan tehokas priorisointi osana temaattista tavoitetta, joka liittyy institutionaalisten valmiuksien parantamiseen ja viranomaisten toiminnan tehostamiseen. Johdonmukaisemman vastuunoton ja tehokkaan priorisoinnin avulla Romania voi tehdä yhteistyötä EU:n kumppaneiden⁴ kanssa uudistusvauhdin ylläpitämiseksi tulevana vuonna.

2. ROMANIAN UUDISTUSPROSESSIN NYKYTILANNE

2.1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus

Nimitykset

Poliittisen puuttumisen riski korkean tason nimityksiin on ollut yksi suurimmista oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyvistä ongelmista. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on korostettu läpinäkyvien ja ansioihin perustuvien valintamenettelyiden merkitystä⁵. Vuonna 2014 ei ollut tarpeen nimittää ylimmän tason tuomareita tai syyttäjiä. Tärkeä ennakkotapaus on nyt tulossa, kun nimitetään järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkintaviraston (DIICOT) uusi pääsyyttäjä, sillä entinen pääsyyttäjä erosi marraskuussa⁶. Tähän nimitysmenettelyyn sisältyy vahva poliittinen pohjavire oikeusministerin roolin vuoksi⁷. Ylin tuomarineuvosto onkin valmistelemassa muutosta lainsäädäntöön, jotta menettelyä voidaan muuttaa ja syyttäjien nimitysprosessi vastaisi tuomareihin sovellettavaa menettelyä Euroopan neuvoston Demokratiaan oikeusteitse -komission (Venetsian komissio) ohjeistuksen mukaisesti⁸. Jotta tavoite saavutettaisiin, seuraavana askeleena hallituksen olisi ehdotettava tätä parlamentille. Vuosi 2015 tarjoaa Romanian merkittävän tilaisuuden sitoutua täysimääräisesti avoimiin ja ansioihin perustuviin nimityksiin ennen useita vuonna 2016 odotettavissa olevia useita merkittäviä nimitysmenettelyitä korkean tason tehtäviin oikeuslaitoksessa⁹.

Tuomareiden ja oikeusprosessin kunnioittaminen

Aikaisemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on todettu, että tiedotusvälineissä esiintyy poliittisiin syihin perustuvia hyökkäyksiä tuomareita ja syyttäjiä

⁴ Eräät jäsenvaltiot antavat Romanian teknistä apua yhteistyö- ja seurantamekanismin kattamilla aloilla.

⁵ COM(2014) 37 final; COM(2013) 47 final; COM(2012) 410 final.

⁶ DIICOT:n eroavaa pääsyyttäjää vastaan on nostettu korruptiosyyte, joka liittyy toimiin ennen hänen nimitystään vuonna 2013. Tammikuussa 2013 komissio totesi olevansa huolestunut meneillään olevasta prosessista. Se suositti Romanian sen varmistamista, että syyttäjälaitoksen uusi johto valitaan avoimessa ja läpinäkyvässä menettelyssä riittävän laajasta joukosta korkeatasoisia hakijoita, jotka täyttävät ammatillisen asiantuntemuksen ja lahjomattomuuden vaatimukset. COM(2013) 47 final, s. 7.

⁷ Tämän vuoksi syyttäjälaitoksen ylimpiin virkanimityksiin liittyi vuosina 2012–2013 ristiriitaisuutta.

⁸ Venetsian komission asettamien oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien eurooppalaisten normien mukaisesti on tärkeää välttää sitä, että poliitikoilla on liian suuri rooli syyttäjälaitoksen virkanimityksissä.

⁹ Uusi valtakunnansyyttäjä ja kansallisen korruptiontorjuntaviraston (DNA) pääsyyttäjä: toukokuu 2016; korkeimman oikeuden presidentti; syyskuu 2016; ylin tuomarineuvosto: vaali vuonna 2016. Myös lahjomattomuutta valvovan kansallisen viraston pääjohtaja ja varapääjohtaja on tarkoitus nimittää huhtikuussa 2016.

vastaan¹⁰. Vaikka näiden tapausten määrä ei vastaa edellisvuosien tasoa (etenkään vuotta 2012), tämä kysymys aiheutti edelleen ongelmia vuonna 2014, ja tapaukset liittyvät usein vaikutusvaltaisia julkisuuden henkilöitä koskeviin korruptiosyytteisiin. Ylimmän tuomarineuvoston ilmoittamiin esimerkkeihin sisältyi tapauksia, joissa tiedotusvälineet olivat esittäneet todistettavasti valheellisia tietoja tai syyttäneet tuomareita (tai heidän perheitään) korruptiosta. Perustuslakituomioistuimien joutui myös joitakin kertoja tiettyjen julkisuuden henkilöiden ankaran kritiikin kohteeksi¹¹.

Yksi ylimmän tuomarineuvoston tehtävistä on oikeuslaitoksen riippumattomuuden varmistaminen. Ylimmällä tuomarineuvostolla on vuodesta 2012 lähtien ollut käytössään menettely, johon tuomioistuinten tarkastusyksikkö osallistuu ja jolla puolustetaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja ammatillista mainetta sekä tuomareiden riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Ylimmälle tuomarineuvostolle esitettiin vuonna 2014 enemmän pyyntöjä tämän menettelyn käynnistämiseksi kuin vuonna 2013. Tämä voi tosin johtua järjestelmän uskottavuuden paranemisesta pikemminkin kuin ongelmien lisääntymisestä. Pyyntöjen lisääntymisestä huolimatta tuomioistuinten tarkastusyksikkö pystyi lyhentämään tutkintaan tarvittavaa aikaa. Näin ylin tuomarineuvosto saattoi reagoida kyseisiin syytöksiin nopeammin, jopa päivän tai parin kuluessa. Näin väitteet saatiin kumottua tehokkaammin.

Kansalaisjärjestöt ja tuomarikunnan järjestöjen edustajat tunnustavat ylimmän tuomarineuvoston käyttöönotettavan menettelyn edut. Ne ovat kuitenkin todenneet, että ylimmän tuomarineuvoston lausuntojen ongelmana on ollut, etteivät ne ole kattaneet alkuperäisiä syytöksiä. Kansallista audiovisuaalialan neuvostoa on vaadittu toimimaan aktiivisemmin ja asettamaan tiedotusvälineille seuraamuksia ammattietiikan rikkomisesta. Oikeusviranomaiset ovat olleet proaktiivisempia ja toteuttaneet toimia parantaakseen tiedotusvälineiden käytettävissä olevia tietoja oikeusjärjestelmästä¹².

Edelleenkin ei näytä olevan sovittuja periaatteita siitä, milloin oikeuslaitoksen toimintaan ja tuomioistuinten päätöksiin puututaan poliittisin toimin. Vielä vähemmän on määritetty seuraamuksia näiden rajojen ylittämisestä. Vuonna 2014 annettuun yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevaan kertomukseen sisältyi suositus, jonka mukaan on ”varmistettava, että parlamentin jäseniin sovellettavissa käytännösäännöissä veloitetaan selkeästi parlamentin jäsenet kunnioittamaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta”¹³. Tällaisia säännöksiä ei ole lisätty käytännösääntöihin (ks. uudelleen esitetty suositus jäljempänä).

Perustuslakituomioistuimien ja tuomioistuinten päätösten noudattaminen

Perustuslakituomioistuimella on ollut keskeinen rooli tuettaessa valtaoikeuksien tasapainoa ja perusoikeuksien kunnioittamista Romaniassa sekä ratkaistaessa oikeusmenettelyissä ratkaisematta jääneitä ongelmia. Uuden rikoslain ja rikosprosessioikeuden säännösten tultua voimaan perustuslakituomioistuimen tuomioilla on poistettu suurimmat esteet. Toinen merkittävä esimerkki liittyy esteellisyysasioita koskevaan lainsäädäntöön. Näin on saatu ratkaistua epäjohtonmukaisia tuomioita aiheuttaneet ongelmat¹⁴.

¹⁰ COM(2013) 47 final, s. 4. COM(2014) 37 final, s. 3.

¹¹ Esimerkiksi tietojen säilyttämistä koskevasta lainsäädännöstä annetun tuomion jälkeen.

¹² Tekninen raportti, kohta 1.1.2.

¹³ Ks. erityisesti COM(2014) 37 final, s. 13.

¹⁴ Tekninen raportti, kohta 1.1.1.

Eräät perustuslakituomioistuimen tuomiot ovat olleet haastavia oikeuslaitokselle ja edellyttäneet työskentelymenetelmien muuttamista. Toiset tuomiot ovat edellyttäneet kiireellisiä muutoksia lainsäädäntöön. Oikeusviranomaiset ja oikeusministeriö ovat toimineet asetetussa määräajassa. On kuitenkin myös selkeitä esimerkkejä tapauksista, joissa parlamentti ei ole noudattanut välittömästi lainsäädäntöön tai parlamentin jäsenten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia perustuslakituomioistuimen tuomioita¹⁵.

Kun tarkastellaan yleisemmin tuomioistuinten päätösten noudattamista, oikeuslaitos vaikuttaa entistä tietoisemmalta siihen kohdistuvista velvoitteista ja myös halukkaammalta ryhtymään toimiin, jotta varmistetaan tuomioistuinten päätösten noudattaminen. Merkittäviä ongelmia on kuitenkin vielä ratkaisematta¹⁶. Yritykset ja kansalaisjärjestöt ovat maininneet tapauksia, joissa viranomaiset eivät ole noudattaneet päätöksiä, vaikka niiden voitaisiin odottaa näyttävän esimerkkiä.

Perustuslaki

Keskustelut perustuslain tarkistamisesta etenivät alkuvuonna 2014, ja muutosehdotukset esitettiin helmikuussa 2014. Perustuslakituomioistuin totesi monet ehdotukset perustuslain vastaisiksi, ja Venetsian komissio havaitsi useita vakavia ongelmia¹⁷. Valmistelutyön jatkaminen tarjoaisi tilaisuuden tarkastella uudelleen, miten perustuslakia voitaisiin käyttää oikeuslaitoksen riippumattomuuden lujittamiseen.

Perustuslain tarkistusprosessilla on merkitystä yhteistyö- ja seurantamekanismille, sillä jotkin muutokset vaikuttavat oikeuslaitokseen ja ylimmän tuomarineuvoston toimintaan. Keskeytynyttä prosessia on toistaiseksi arvosteltu sekä aikataulun että kuulemismenettelyn avoimuuden puutteesta. Venetsian komission osallistuminen on kuitenkin auttanut keskittämään toimenpiteitä. Ylimmän tuomarineuvoston kaltaisten keskeisten instituutioiden täysimääräinen osallistuminen lisäisi luottamusta siihen, että mahdollisissa muutoksissa otetaan kaikilta osin huomioon oikeuslaitoksen riippumattomuus.

Aikaisemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on tarkasteltu hallituksen poikkeusasetusten antamista lainsäädäntöjärjestelmässä, jossa oikeuslaitoksen uudistamista ja korruptiontorjuntaa koskevat lait on vietävä eteenpäin¹⁸. Tähän on havaittu liittyvän kaksi ongelmaa, joista on keskusteltu perustuslakituomioistuimen kanssa. Yksi ongelma on toistuva poikkeusasetuksen käyttö. Se rajoittaa kuulemismahdollisuuksia ja on johtanut sääntelyyn epäselvyyteen, jolla on vaikutuksia oikeuskäytännön ja oikeudenkäyntimenettelyjen yhdenmukaistamiseen¹⁹. Toinen ongelma liittyy mahdollisuuteen hakea muutosta poikkeusasetuksiin. Poikkeusasetusten käyttöön voi hakea muutosta vain oikeusasiamies. Aikaisemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on todettu, että tämä tehtävä on tärkeä valtaoikeuksien tasapainon ja

¹⁵ Esimerkiksi esteellisyysasioita koskevissa päätöksissä osa instituutioista, myös parlamentti, on edelleen haluttomia noudattamaan jäsentensä kannalta kielteisiä lopullisia päätöksiä. Ks. jäljempänä lahjomattomuuden valvontaa koskeva jakso ja tekninen raportti.

¹⁶ Ks. jäljempänä tietoja varojen menetetyksi tuomitsemisesta.

¹⁷ Romanian viranomaiset pyysivät Venetsian komissiota ja Euroopan komissiota osallistumaan perustuslain uudistusprosessiin, mikä on tervetullutta kehitystä. Venetsian komissio suhtautui kriittisesti myös oikeuslaitoksen muutoksiin, erityisesti parlamentin jäseniä koskevan tutkinta- ja syytteenpanovastuun siirtämiseen pois korkeimmalta oikeudelta. Venetsian komissio vaati myös syyttäjien aseman huolellisempaa tarkastelua.

¹⁸ Myös Venetsian komissio on puuttunut tähän.

¹⁹ Hallituksen lokakuussa 2014 hyväksymä julkishallinnon vahvistamisstrategia todennäköisesti auttaa parantamaan lainsäädännön laatua yleisemmällä tasolla.

lainsäädäntöprosessin laadun kannalta. Nykyinen oikeusasiamies, joka valittiin huhtikuussa ainoastaan yhden puolueen tukemana²⁰, on todennut, että oikeusasiamiehen ei pitäisi puuttua valtion viranomaisten välistä toimivaltajakoa koskeviin kysymyksiin, vaan tämän olisi keskityttävä vain yksilön oikeuksiin. Vaikka on ymmärrettävää, että oikeusasiamiehellä on harkintavaltaa sen suhteen, milloin hän vetoaa perustuslakituomioistuimeen poikkeusasetusten perustuslaillisuuden osalta, tällainen omaehtoinen toimintakentän rajaaminen aiheuttaa käytännössä tyhjiön, jota muut toimijat eivät voi täyttää Romanian nykyisessä toimielinjärjestelmässä²¹.

2.2. Oikeuslaitoksen uudistaminen²²

Uudet lait

Aikaisemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on korostettu, että on tärkeä antaa uusia lakeja Romanian oikeuslaitoksen nykyaikaistamiseksi²³. Uusien rikos- ja rikosprosessilakien täytäntöönpano helmikuussa 2014 oli merkittävä ponnistus, ja sillä testattiin oikeuslaitoksen mukautumiskykyä. Haasteeseen vastaaminen onnistui hyvin, ja keskeiset instituutiot toimivat tehokkaasti yhdessä: oikeusministeriö, korkein oikeus, ylin tuomarineuvosto, syyttäjälaitos ja kansallinen tuomari-instituutti. Romanian tuomarikunta osoitti, että se pystyy mukautumaan uusiin lakeihin ilman, että sen työskentely häiriintyy. Joitakin innovatiivisia toimia, kuten mahdollisuutta syytteestä sopimiseen, on jo käytetty menestyksekkäästi.

Muutamia monimutkaisia siirtymäkauden kysymyksiä kuitenkin tuli esiin. Joissakin ongelmatapauksissa, kuten suotuisimman lainsäädännön periaatteen soveltamisessa, löydettiin ratkaisu. Eräissä kysymyksissä hallitus hyväksyi muutokset antamalla poikkeusasetuksia. Toisissa kysymyksissä puolestaan laadittiin lainsäädäntöehdotuksia, mutta parlamentaariset menettelyt ovat vielä kesken. Lisää mukautuksia on tarpeen tehdä myös perustuslakituomioistuimen antamien tuomioiden perusteella. Tuomioistuin katsoi esimerkiksi joulukuussa, että tuomioistuinvalvontaa ja esitutkintaa koskevien lakien jotkin säännökset olivat perustuslain vastaisia²⁴. Tuomioistuinvalvonnan tapauksessa oikeusministeriö toteutti toimet sovitus- ja määräajassa jatkuvuuden varmistamiseksi. Esitutkinnan tapauksessa korkein oikeus ja ylin tuomarineuvosto aloittivat välittömästi työskentelyn käytännön ratkaisujen löytämiseksi, jotta puolustusasianajajien läsnäolo voitaisiin mahdollistaa.

Seuraava käytännön haaste on siviililain lykättyjen säännösten voimaantulo vuonna 2016. On kuitenkin näyttöä siitä, että osa siviililain tavoitteista on saavutettu, erityisesti oikeudenkäyntien kesto on lyhentynyt (keskimääräinen kesto on noin vuosi ja kuusi

²⁰ Heinäkuussa 2012 annetussa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa todetaan seuraavaa: ”Romanian viranomaisten on turvattava oikeusasiamiehen riippumattomuus ja nimitettävä oikeusasiamies, jolla on takanaan eri puolueiden tuki, niin että hän pystyy käyttämään oikeudellista toimivaltansa tehokkaasti ja täysin riippumattomasti”. COM(2012) 410 final, s. 18.

²¹ Esimerkiksi elokuussa 2014 annetun poliittisia puolueita koskevan poikkeusasetuksen katsottiin yleisesti herättävän perustuslaillisuuskytymyksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan vienyt asiaa perustuslakituomioistuimeen. Laki julistettiin parlamentin jäsenten tekemän kantelun johdosta perustuslain vastaiseksi myöhemmässä menettelyvaiheessa, kun se oli jo tullut voimaan.

²² Oikeuslaitoksen uudistamisen merkitys Romaniassa on vahvistettu myös talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetuissa maakohtaisissa suosituksissa. Neuvosto antoi heinäkuussa 2014 Romaniaa koskevia suosituksia, joissa se kehotti sitä parantamaan oikeuslaitoksen laatua ja tehokkuutta (2014/C 247/21).

²³ COM(2014) 37 final.

²⁴ Ks. tekninen raportti, kohta 1.1.1.

kuukautta). Rikoslain vaikutuksista on tarkoitus tehdä vastaavanlainen arviointi helmikuussa 2015.

Strategia oikeuslaitoksen kehittämiseksi vuosina 2015–2020

Oikeusministeriö esitti strategian oikeuslaitoksen kehittämiseksi vuosina 2015–2020, ja hallitus hyväksyi sen 23. joulukuuta 2014. Strategia perustuu pitkälti yhteistyö- ja seurantamekanismin mukaisiin suosituksiin sekä Maailmanpankin kanssa kehitettyihin tutkimuksiin, erityisesti *Romanian tuomioistuinjärjestelmän toiminnalliseen tarkastukseen*²⁵.

²⁶ Strategiassa tukeudutaan oikeusvaltioperiaatteen lähtökohtiin ja määritellään uudistuksen jatkamisen tavoitteet vuosina 2015–2020, jotta parannettaisiin oikeuslaitoksen tehokkuutta, vastuullisuutta ja laatua. Strategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman tulisi olla myös lähtökohtana määriteltäessä EU:n rahoituksen prioriteetteja oikeusalaalla. Asiakirjan hyväksymismenettely on sujunut hitaasti, sillä ensimmäinen luonnos oli valmis jo syyskuussa 2013. Kuuleminen järjestettiin syksyllä, ja strategia ja toimintasuunnitelma on tarkoitus saada valmiiksi huhtikuuhun 2015 mennessä.

Kokemukset osoittavat, että tällainen strategia hyötyy keskeisten toimijoiden kokonaisvaltaisesta sitoutumisesta ja osallistumisesta. Ylin tuomarineuvosto näyttää kuitenkin työskennelleen enimmäkseen useiden erilaisten rinnakkaisten hankkeiden parissa.

Talousarvio ja henkilöstö

Julkiseen talouteen kohdistuvista paineista huolimatta oikeusministeri on lisännyt tuntuvasti rahoitusta uudistuksen helpottamiseksi. Vuonna 2014 määrärahoja oli 4 prosenttia enemmän ja vuoden 2015 alustavassa talousarviossa määrärahat ovat edelleen kasvaneet. Tämä on helpottanut uusien tehtävien rahoittamista tuomioistuimissa ja syyttäjänvirastoissa, joihin on palkattu muun muassa 200 uutta henkilöä avustaviin tehtäviin.

Oikeusvirkailijoiden kansallinen koulutuslaitos, kansallinen tuomari-instituutti ja ylin tuomarineuvosto järjestivät koulutusta ja pääsykokeita uusia virkoja varten, ja vapaat virat saatiin täytettyä nopeasti. Todettuihin tuleviin tarpeisiin sisältyvät tuomioistuinten virkailijoiden määrän lisääminen, tietoteknisten laitteiden nykyaikaistaminen ja tuomioistuinrakennusten peruskorjaus sekä keskeisten instituutioiden (kuten tuomioistuimen tarkastusyksikkö ja oikeusvirkailijoiden kansallinen koulutuslaitos) tukeminen. EU:n rahoituksella odotetaan olevan tärkeä rooli uudistukseen liittyvien erillisten hankkeiden tukemisessa.

Oikeuslaitoksen tehokkuus

Suuri työmäärä on toistuva ongelma oikeuslaitoksessa. Se vaikuttaa tuomioistuinten päätösten laatuun ja oikeuslaitoksen käyttäjäystävällisyyteen. Oikeusministeriö ja ylin tuomarineuvosto ovat antaneet useita lainsäädäntöehdotuksia työmäärään liittyvän ongelman ratkaisemiseksi. Yhdessä laissa (jonka parlamentti hyväksyi nopeasti lokakuussa 2014) puututaan tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanossa esiintyvään päällekkäisyyteen. Lain on arvioitu vapauttaneen siviilituomioistuimet noin 300 000 tapauksen käsittelemisestä. On osoittautunut vaikeammaksi löytää konsensusratkaisu pienten tuomioistuinten sulkemiseen. Myös

²⁵ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=h7Nit3q0%2FGk%3D&tabid=2880>

²⁶ Julkisen kuulemisen kohteena ollut luonnos perustuu tuomioistuinjärjestelmän toiminnalliseen tarkastukseen; yhteistyö- ja seurantamekanismia koskeviin kertomuksiin ja Euroopan komission suosituksiin; tuomioistuinten optimointiin; oikeusministeriön erikoisyksikköjen, ylimmän tuomarineuvoston, syyttäjälaitoksen, korkeimman oikeuden, kansallisen kauppaviraston ja kansallisen rangaistuslaitosten hallintoviraston toimittamiin tietoihin.

tuomarien ja virkailijoiden tehtäväjakoon enemmän vapautta tuovan lain käsittely vaikuttaa pysähtyneen. Keinona päästä asioissa eteenpäin on ehdotettu luovia ratkaisuja, kuten liikkuvia tuomioistuimia tai tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen toiminnan yhdistämistä.

Ylin tuomarineuvosto perusti toukokuussa työryhmän, jonka tehtävänä on määritellä, miten kaikkien tuomioistuinten toimintaa voidaan mitata, analysoida ja parantaa. Tämä vaikuttaa tärkeältä edistysaskeleelta, sillä se tarjoaa välineitä oikeuslaitoksen toiminnan hallinnointia varten, erityisesti oikeuslaitosta koskevan yleisen strategian yhteydessä. Voisi olla hyödyllistä myös tarkastella, mitä toimenpiteitä oikeuslaitos on toteuttanut päätöstensä täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Ylin tuomarineuvosto määrää edelleen seuraamuksia tuomareiden ammatillisista väärinkäytöksistä ja kurinpitotorikkomuksista. Tuomioistuimen tarkastusyksikkö on nyt vakiinnuttanut asemansa keskeisenä kurinpitotorikkomuksia tutkivana elimenä. Kurinpitotoimien määrä lisääntyi vuonna 2014 vuoteen 2013 verrattuna, ja päätöksenteko on ollut nopeampaa.

Monet mielipidemittaukset ovat osoittaneet, että kansalaisten luottamus oikeuslaitokseen, erityisesti korkean tason korruptiota torjuviin instituutioihin, on lisääntynyt Romaniassa²⁷. Tämä on tärkeä tunnustus edistymiselle, mutta sen myötä odotukset kasvavat. Lakimiehet, liikemiehet ja kansalaisjärjestöt ovat edelleen raportoineet vaikeuksista suhteissaan tuomioistuimiin.

Oikeuskäytännön yhdenmukaisuus

Toinen oikeuslaitoksen keskeinen uudistusalue on oikeuskäytännön yhdenmukaisuus. Korkein oikeus on kehittänyt edelleen ennakkoratkaisujen ja asian yleiseen oikeudelliseen merkitykseen perustuvan muutoksenhakumenettelyn käyttöä oikeuskäytännön yhdenmukaistamiseksi. Se on myös jatkanut toimenpiteitä, joilla parannetaan tuomioistuinten antamien tuomioiden levitystä. Vastaavia käytännön toimia on toteutettu syyttäjälaitoksessa ja oikeuslaitoksen johdossa laajemmin. Tuomioistuinten tarkastusyksikön tekemät temaattiset tarkastukset edistävät käytännön yhdenmukaistamista.

Näistä toimista huolimatta yhdenmukaistamiselle on vielä esteitä. Tuomarikunnan vastuuvollisuus tilanteissa, joissa ne päättävät poiketa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, ei vielä vaikuta selvältä: ylimmän tuomarineuvoston oli tehtävä selväksi, ettei oikeuslaitoksen riippumattomuutta voi käyttää tekosyynä oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden puutteelle. Julkishallinnolla on myös velvollisuus hyväksyä tuomiot toistuvista kysymyksistä. Tämä rajoittaisi tuomioistuin käsittelyä edellyttävien tapausten määrää ja vahvistaisi oikeusvarmuutta, koska näin vältettäisiin poikkeavat päätökset samankaltaisista asioista.

Tuomioistuinten päätösten julkaisemisessa on tapahtunut edistystä. Oikeusministeriö sai päätökseen (EU:n rahoittaman) portaalihankkeen, joka sisältää voimassa olevaa konsolidoitua lainsäädäntöä²⁸. Korkeimmalla oikeudella on kattavat verkkosivut. Ylin tuomarineuvosto on myös allekirjoittanut kumppanuussopimuksen oikeuskäytännön julkaisemisesta, jonka on tarkoitus käynnistyä elokuussa 2015.

²⁷ Tekninen raportti, kohta 1.4.8.

²⁸ Tietokannassa on vuodesta 1989 voinut tutustua ilmaiseksi Romanian lainsäädäntöön käyttäjäystävällisessä muodossa.

2.3. Lahjomattomuus

Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto ja lahjomattomuutta valvova kansallinen neuvosto

Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI) on jatkanut suuren tapausmäärän käsittelyä vuonna 2014²⁹. Suuri osa (70 %) esteellisyyttä ja eturistiriitoja koskevista ANIn päätöksistä riitautetaan tuomioistuimessa, mutta tuomioistuimet ovat vahvistaneet noin 90 prosenttia päätöksistä. ANIn tulkinnot lainsäädännöstä on vahvistettu sekä perustuslakituomioistuimessa että korkeimmassa oikeudessa. Tästä syystä sen voidaan katsoa toimivan vakaalta oikeudelliselta perustalta. Vuonna 2014 korkein oikeus löysi myös keinoja esteellisyydestapauksien käsittelyn nopeuttamiseen huolimatta sen muusta työtaakasta. Tämä auttoi lisäämään varmuutta ja tehostamaan lahjomattomuutta koskevan lainsäädännön ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Vaikka oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja epäjohdonmukaisuuden välinen rajanveto on monitahoinen kysymys, kuluneelta vuodelta on monia esimerkkejä eri tuomioistuinten (jopa muutoksenhakutuomioistuinten) ristiriitaisista päätöksistä ja toisistaan poikkeavista tulkinnoista. Jopa korkeimman oikeuden tulkinnoista poikettiin³⁰.

Vaikuttaa siltä, että ANIn päätöksiä noudatetaan entistä paremmin. Vielä on kuitenkin tapauksia, joissa ANIn on pitänyt toimittaa asia syyttäjälaitoksen käsiteltäväksi (lopullisen päätöksen noudattamatta jättäminen on rikos) tai määrätä sakkoa noudattamisen laiminlyönnin vuoksi³¹. Tämä näyttää viittaavan siihen, että lahjomattomuutta koskevien sääntöjen noudattamisen ei yleisesti ymmärretä ehkäisevän eturistiriitoja. Tätä kuvaa esteellisiksi todettavien valittujen virkamiesten suuri määrä³². Oikeuskäytännöllä vahvistetaan ymmärrystä siitä, että esteellisyyspäätökset pantava täytäntöön, mutta myös muita toimenpiteitä voitaisiin käyttää varmistamaan, että säännöt tunnetaan hyvin.

ANIn henkilöstö- ja budjettitilanne on ollut vakaa vuonna 2014. ANI on saanut varoja, jotta se voi toteuttaa merkittävän uuden hankkeen vuonna 2015. Julkisiin hankintoihin liittyvien eturistiriitojen ennakkotarkastuksia varten kehitetty ”Prevent”-tietotekniikkajärjestelmä saadaan valmiiksi vuoden 2015 puolivälissä. Sen odotetaan tuovan huomattavia etuja eturistiriitojen välttämiseksi alusta pitäen. Järjestelmä kattaa sekä EU:n että kansallisin varoin tehtävät julkiset hankinnat. Tarvittava täytäntöönpanosäädös on määrä hyväksyä kuulemisen jälkeen keväällä 2015.

²⁹ Tekninen raportti, kohta 2.1.3. ANille ilmoitettiin 638 tapausta, ja se aloitti omasta aloitteestaan 541 tapauksen tutkinnan. ANI on saanut 514 raporttia valmiiksi vuonna 2014. Vuoteen 2013 verrattuna eturistiriitoihin ja perusteettomaan varallisuuteen liittyvien tapausten määrä on lisääntynyt ja esteellisyydestapauksien määrä vähentynyt.

³⁰ Yksi esteellisyyspäätös liittyi toukokuussa 2014 pidettyjen Euroopan parlamentin vaalien ehdokkaaseen. ANI vei kyseisen ehdokkaan vaalikelpoisuuden tuomioistuimeen, mutta muutoksenhakutuomioistuin totesi, että ehdokas saisi asettua ehdolle (vaikka korkein oikeus oli jo antanut tuomion samasta aiheesta). Muutoksenhakutuomioistuin ei kuitenkaan vienyt asiaa korkeimpaan oikeuteen, joten korkein oikeus ei voinut vahvistaa tulkintaansa asiasta.

³¹ ANIn oli esimerkiksi määrättävä sakkoa kaupunginvaltuuston jäsenille, kunnes he lopulta noudattivat ANIn antamaa erästä valtuuston jäsentä koskevaa eturistiriitapäätöstä ja erottivat kyseisen henkilön tehtävästään. ANI on joutunut harkitsemaan samanlaisia toimia tiettyä parlamentin valiokuntaa kohtaan.

³² Ks. tekninen raportti, kohta 2.1. Vuonna 2014 ANI vahvisti 294 esteellisyydestapauksia, joista 70 prosenttia koskee valittuja virkamiehiä.

Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto on jatkanut valvontatehtäviensä hoitamista ja puuttunut asioihin julkisesti tai parlamentissa tarpeen mukaan³³. Nykyisen viraston toimikausi päättyi marraskuussa 2014. Uuden viraston nimittämiseen tähtäävä alustavaan menettelyyn liittyi ristiriitaisuuksia, kuten ANIn menettelyjen kohteena itse olevien ehdokkaiden nimittäminen (ensimmäiseen vaiheeseen). Tämä herätti epäilyjä viranomaisten täydestä sitoutuneisuudesta tukemaan lahjomattomuuden valvontaelimiä. Se myös viittaa siihen, että lahjomattomuuden tarkoitusta ei ymmärretä hyvin.

Lahjomattomuuden valvonnan puitteet: Parlamentti

Lahjomattomuuden valvontaa koskevan oikeudellisen kehyksen vakauteen liittyy edelleen ongelmia. Parlamentti on yrittänyt muuttaa oikeudellista kehystä, ja vaikka näitä ehdotuksia ei ole hyväksytty lainsäädännöksi, ei ole saatu näyttöä siitä, että vaikutuksia esteellisyyskysymyksiin tai korruptionriskeihin olisi arvioitu ennakolta, eikä ANIa ole kuultu³⁴. Erityisesti paikallisesti valittavia viranomaisia, kuten kaupunginjohtajia, koskevat esteellisyysäännöt ovat merkittävä kysymys, sillä näillä viranomaisilla on keskeinen asema julkisissa hankinnoissa. Vaikka joulukuun 2013 kaltainen parlamentin äänestys³⁵ ei ole toistunut, vaikuttaa edelleen vahvasti siltä, ettei parlamentissa ole saavutettu yhteisymmärrystä tiukkojen lahjomattomuuslakien tarpeesta.

Aikaisempi suunnitelma kaikkien lahjomattomuutta koskevien sääntöjen kodifioimiseksi (mikä olisi tehnyt niistä johdonmukaisemmat ja selvemmat) on keskeytetty, koska epäillään, että lainsäädäntöprosessi vesittäisi voimassa olevat säännöt. Samalla menetetään kuitenkin tilaisuus poistaa sääntöjen epäselvyyteen liittyvät riskit. On myös tärkeää kirjata lainsäädäntöön korkeimman oikeuden vuonna 2014 antamat tuomiot, joilla vahvistetaan esteellisyysäännösten perustuslaillisuus³⁶.

Parlamentti noudattaa edelleen epäjohdonmukaisesti (tuomioistuimen vahvistamia) ANIn päätöksiä, vaikka uudistusten toivottiin lisäävän automaattisuutta. Yhdessä symboliarvoltaan merkittävässä tapauksessa ratkaisuun päästiin vasta senaattorin erottua tehtävästään. Toisessa tapauksessa edustajainhuoneelta kului monta kuukautta päätöksen tekemiseen, vaikka on esitetty, että sääntöjen perusteella lopullisten tuomioiden noudattaminen olisi nyt automaattista³⁷. Parlamentin päätöstä odottaa lisäksi uusi tapaus, jossa parlamentin jäsen on todettu esteelliseksi.

2.4 Korruption torjunta

Korkean tason korruption torjunta

Viimeisimmissä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa³⁸ on voitu osoittaa, että korkean tason korruption torjunta on tehostunut, ja suuntaus on vahvistunut

³³ Esimerkiksi ANIn riippumattomuuden varmistamiseksi senaatissa: <http://www.integrity.eu/Communicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>

³⁴ Esimerkiksi tapa, jolla yleishyödyllisiä palveluja ja julkisia etuja koskevan lain nro 51/2006 muutosehdotusta käsiteltiin.

³⁵ Etenkin parlamentin joulukuussa 2013 hyväksymät rikoslain muutokset, jotka perustuslakituomioistuin tuomitsi perustuslain vastaisiksi tammikuussa 2014. Muutokset olisivat vesittäneet lahjomattomuuden valvonnan kehyksen tehokkuuden.

³⁶ Erityisesti samaa julkista tehtävää koskeva kysymys, tekninen raportti, kohta 1.1.1.

³⁷ Päätös tehtiin noin kuusi kuukautta perustuslakituomioistuimen tuomion jälkeen ja kaksi vuotta korkeimman oikeuden tuomion jälkeen.

³⁸ COM(2014) 37 final, s. 9.

vuonna 2014. Tämä koskee sekä syyttäjälaitosta ja kansallisen korruptiontorjuntaviraston (DNA) toimintaa³⁹ että oikeudenkäyntejä ja korkeimman oikeuden toimintaa⁴⁰. Samalla vahvistuu käsitys, että ongelma on edelleen merkittävä^{41, 42}.

DNA:n toiminta kattoi vuonna 2014 monentyyppisiä korkean tason tapauksia kaikilla julkisten virkojen aloilla, ja ne liittyivät monia eri puolueita edustaviin henkilöihin. Syytteet ja tutkintatoimet kohdistuivat nykyisiin ja entisiin ministereihin, parlamentin jäseniin, pormestareihin, tuomareihin ja ylempiin syyttäjäviranomaisiin.

Korkeimman oikeuden viimeisenä oikeusasteena käsittelemissä asioissa annettiin tuomioita muun muassa entiselle pääministerille, entisille ministereille, parlamentin jäsenille, pormestareille ja tuomareille. Muutoksenhakutuomioistuimissa on lisäksi saatettu päätökseen monia muita merkittäviä oikeusjuttuja, joiden kohteena on ollut vaikutusvaltaisia liike-elämän edustajia. Korruptiotapauksissa annetut tuomiot ovat kuitenkin edelleen useimmiten ehdollisia (vaikkakaan tämä ei ole niin yleistä korkeimman oikeuden tuomioissa).

Pääosan vuotta 2014 DNA yritti saada parlamentin suostumaan sen pyyntöihin parlamentin jäsenten immunitettisuojan poistamisesta, jotta voidaan aloittaa tutkinta ja määrätä tutkintavankeutta. Tilanne näyttää kuitenkin muuttuneen loppuvuonna 2014, kun parlamentti poisti immunitettisuojan monilta parlamentin jäseniltä, joita DNA tutki suuren korruptiotapauksen yhteydessä. Parlamentin vastaukset DNA:n pyyntöihin vaikuttavat mielivaltaisilta eivätkä vaikuta perustuvan objektiivisiin kriteereihin. Sen sijaan kaikkiin Romanian presidentille osoitettuihin ministereiden immunitettisuojan poistamista koskeviin pyyntöihin suostuttiin⁴³. Yhteistyö- ja seurantamekanismin mukaisten suositusten noudattamiseksi ei ole kuitenkaan laadittu selviä sääntöjä, joilla varmistettaisiin, että syytteeseen asetettujen ministerien virasta erottamista koskevia perustuslain sääntöjä sovelletaan pikaisesti ja että ministerit erotetaan lahjontaa tai korruptiota koskevan tuomion seurauksena⁴⁴. Se, että ministerit jatkavat edelleen tehtävässään rikossyytteiden jälkeen ja parlamentin jäsenet jatkavat saatuaan lopullisen korruptiotuomion, herättää laajempia kysymyksiä romanialaisten poliitikkojen asenteista korruptiota kohtaan.

Parlamentti hylkäsi marraskuussa 2014 armahduslain, mikä on positiivinen merkki sellaisen lain vastustamisesta, joka olisi käytännössä johtanut korruptionrikoksista tuomittujen henkilöiden vapauttamiseen. Vain viikko tämän äänestyksen jälkeen parlamentissa esitettiin kuitenkin ajatus uudesta, kollektiivista armahdusta koskevasta lakiesityksestä. Tämä osoittaa, ettei keskustelu ole päättynyt.

³⁹ Tekninen raportti, kohta 3.2.3. Vuonna 2014 DNA kirjasi 4987 uutta tapausta. Tapausten määrä kasvoi merkittävästi vuoteen 2013 verrattuna. Tapauksista 246 vietiin oikeuteen, ja ne koskivat 1167 vastaajaa. Vastaajista 47 tuomittiin siten, että syytteestä sovittiin.

⁴⁰ Tekninen raportti, kohta 3.1. Rikosoikeudellinen jaosto käsitteli 1. tammikuuta – 31. joulukuuta 2014 ensimmäisenä oikeusasteena 12 korkean tason korruptiotapausta ja viiden tuomarin kokoonpano käsittelivät viimeisenä oikeusasteena 13 korkean tason korruptiotapausta.

⁴¹ Kuten Flash Eurobarometri nro 406 -kyselyn kaltaiset havainnointitutkimukset vahvistavat, vähintään yhdeksän kymmenestä romanialaisesta vastaajasta katsoo, että korruptio (91 %) on merkittävä ongelma (pysynyt samana vuodesta 2012).

⁴² Tämä todetaan myös neuvoston vuonna 2014 antamissa maakohtaisissa suosituksissa Romanian (2014/C 247/21) ja korruptiontorjuntakertomuksessa (COM(2014) 38 final).

⁴³ Ministerit tai entiset ministerit, jotka eivät ole samaan aikaan parlamentin jäseniä.

⁴⁴ COM(2013) 47 final, s. 7.

Myös erityisen haitallisena muotona pidettyä tuomareiden korruptiota koskevat tapaukset ovat lisääntyneet⁴⁵. DNA:n mukaan tapausten suuri määrä ei kuvasta tuomareiden korruptoituneisuuden lisääntymistä (vaikka ilmiön mittakaava herättääkin huolta), vaan yleisön antamien vihjeiden määrä on pikemminkin kasvanut⁴⁶. Tämän tyyppiset tapaukset ovat monimutkaisia, ja DNA:han on perustettu uusi erityisyksikkö niitä käsittelemään.

Korruption torjunta kaikilla tasoilla

Yhteistyö- ja seurantamekanismeja koskevista kertomuksista on viime vuosina todettu, että edistymistä korruption torjunnassa koko yhteiskunnan tasolla on ollut vaikea havaita. Vuonna 2014 oli nähtävissä kuitenkin joitakin edistymisen merkkejä. Syyttäjälaitos on toteuttanut konkreettisia toimia parantaakseen syytteen esittämisen tuloksia tällä osa-alueella⁴⁷. Korruption torjuntaosasto (DGA) on jatkanut merkittävää toimintaansa sekä syyttäjälaitoksen (DNA ja valtakunnansyyttäjälaitos) tukena että sisäasiainministeriön sisäisenä korruption torjuntayksikkönä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että suunnitelmat sen toimivallan laajentamiseksi koskemaan muita ministeriöitä on jäädytetty. Korruptiotapauksissa annettujen tuomioistuinten päätösten määrä on kuitenkin vähentynyt vuonna 2014, ja ehdollisten tuomioiden osuus oli edelleen suuri eli 80 prosenttia.

Kansallisesta korruption torjuntastrategiasta vuosiksi 2012–2015⁴⁸ on tullut tärkeä kehys julkishallinnon toiminnalle. Vertaisarviointeihin perustuva toinen arviointikierros toteutettiin vuonna 2014 paikallishallinnon tasolla. Lähtökohtana ovat GRECO:n ja OECD:n käytännöt. Kansalliseen korruption torjuntastrategiaan osallistuvat instituutiot sitoutuvat 13:een laillisesti sitovaan ennaltaehkäisevään toimenpiteeseen ja osallistuvat vertaisarviointiin. Tätä työtä tuetaan myös konkreettisilla ennaltaehkäisevillä hankkeilla, joita kansalaisjärjestöt toteuttavat EU:n rahoituksen turvin (erityisesti terveysministeriössä ja aluekehitysministeriössä). Vaikka työ on edelleen hajanaista ja vaatii paljon panostusta saadakseen jalansijaa vähäisten resurssien kanssa kamppailevissa hallintoyksiköissä, monia konkreettisia onnistumisiakin on nähty.

Tärkeimpiä osa-alueita ovat riskinarvioinnit ja sisäiset tarkastukset. Jotkin viimeaikaisista merkittävistä lahjontatapauksista olisi voitu havaita aikaisemmin tietojen huolellisen seurannan kautta, mutta sen sijaan ne ovat paljastuneet vasta yleisön vihjeiden perusteella⁴⁹. Koska julkisiin menoihin kohdistuu nykyisin painetta, voitaisiin odottaa, että huomiota kiinnitettäisiin sekä verotukseen että menoihin, joiden arvo on suuri. Lisäksi voitaisiin selvittää, kenen on tehtävä varallisuutta koskeva ilmoitus ja miten ilmoitukset tarkastetaan.

Romanian viranomaiset ovat myöntäneet, että järjestelmää on kehitettävä varallisuuden takaisin perimisen ja erityisesti vahingonkorvausten perimisen suhteen. Yksi ongelmista tällä osa-alueella on tietojenkeruun parantamisen tarve. Kansallisen verohallintoviraston (ANAF) takaisinperintäasteen arvioidaan olevan tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanon yhteydessä vain 5–15 prosenttia kohteena olevasta varallisuudesta. Tämä vähentää seuraamusten ennaltaehkäisevää vaikutusta. Lisäksi vahingonkärsijälle (korruptiotapauksissa

⁴⁵ Vuonna 2014 korruptiosyytteen sai 23 tuomaria (joista 4 korkeimman oikeuden tuomaria), 6 pääsyyttäjää ja 6 syyttäjää.

⁴⁶ Tämä kuvastaa yleisen luottamuksen lisääntymistä DNA:n toimintaan ja oikeuslaitokseen yleisemminkin.

⁴⁷ Tekninen raportti, kohta 4.1.

⁴⁸ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>

⁴⁹ Esimerkkinä tästä voidaan mainita työkyvyttömyysmaksuihin liittyvä lahjontatapaus, jossa työkyvyttömyysetuuksien määrä tietyllä alueella oli epäsuhdassa väestön määrään nähden.

usein valtio) aiheutuneet tappiot säilyvät. Tämä on jälleen esimerkki tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanon laiminlyönnistä. Oikeusministeriö on päättänyt perustaa uuden viraston hallinnoimaan ulosmitattua varallisuutta, ja tämä tarjoaakin mahdollisuuden tilanteen kohentamiseen.

Julkiset hankintamenettelyt ovat edelleen – erityisesti paikallistasolla – alttiita korruptiolle ja eturistiriidoille. Romanianlaiset lahjomattomuuden valvonnasta ja lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset myöntävät yleisesti tämän tosiasian. Tämä on vaikuttanut EU:n varojen käyttöasteeseen. Pitää kuitenkin myös paikkansa, että tähän vaikuttavat monet muutkin tekijät, kuten ostoviranomaisten hallinnolliset valmiudet, lainsäädännön vakauden puute ja hajanaisuus sekä julkisiin hankintoihin kohdistuvan kilpailun laatu. Komission ja Romanian viranomaisten uudistettu jäsenneily vuoropuhelu koskee uusia julkisia hankintadirektiivejä ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ennakkoehtoja. Vuoropuhelun odotetaan auttavan tunnistamaan puutteet, myös korruptio- ja eturistiriitariskeille alttiit alat. Lahjomattomuutta valvovan kansallisen viraston toteuttama julkisten hankintojen ennakkotarkastus vaikuttaa askeleelta oikeaan suuntaan, mutta sen lisäksi tulisi toteuttaa muita toimenpiteitä, joilla minimoidaan eturistiriitojen, suosinnan, petosten ja korruption mahdollisuudet julkisissa hankinnoissa.

3. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Komission vuonna 2014 antamassa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa voitiin tuoda esiin monia aloja, joilla oli edistytty, ja joillakin aloilla edistymisessä oli kestävyysmerkkejä. Sama suuntaus jatkui viime vuonna. Keskeiset oikeudelliset ja lahjomattomuutta valvovat instituutiot ovat toteuttaneet edelleen merkittävään tahtiin toimia, joilla puututaan korkean tason korruptioon. Tämän myötä romanialaisten luottamus oikeuslaitokseen yleisesti ja korruptiontorjunnasta vastaavaan syyttäjälaitokseen erityisesti on lisääntynyt. Tätä suuntausta on tukenut koko oikeuslaitoksen ammattimaisuuden lisääntyminen, esimerkiksi halu puolustaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta johdonmukaisemmin ja noudattaa entistä proaktiivisempaa lähestymistapaa oikeuskäytännön yhdenmukaistamiseen. Nyt edistystä on tilaisuus testata erityisen tärkeissä tilanteissa, erityisesti korkean tason nimitysten yhteydessä.

Samalla on edelleen selvää, että edistyminen on saatava vakaalle pohjalle ja sitä on turvattava edelleen. Vaikka lakien täytäntöönpano on osoittanut, että hallitus ja oikeuslaitos työskentelevät yhdessä tuotteliaalla ja pragmaattisella tavalla, monet lainsäädäntökysymykset ovat kuluneen vuoden jälkeen edelleen ratkaisematta. Joissakin tuomioistuinten päätöksissä on edelleen hämmästyttävää epä johdonmukaisuutta, mikä on aina huolestuttavaa. Parlamentin päätöksistä, jotka koskevat sitä, voiko syyttäjälaitos kohdella parlamentin jäseniä muiden kansalaisten tavoin, näyttää edelleen puuttuvan objektiivisia kriteerejä ja luotettava aikataulu. Parlamentti on myös tarjonnut esimerkkejä haluttomuudesta noudattaa tuomioistuinten lopullisia päätöksiä ja perustuslakituomioistuimen päätöksiä, mikä on niin ikään laajempi ongelma. Vaikka on selvää, että tarve puuttua korruptioon tunnustetaan julkishallinnossa aikaisempaa yleisemmin, ongelman laajuus edellyttää järjestelmällisempää toimintatapaa.

Komissio on tyytyväinen Romanian viranomaisten kanssa kuluneena vuonna tehdystä rakentavasta yhteistyöstä. Uudistusta koskeva yhteisymmärrys ja edistymistä koskeva luottamus ovat nyt kasvamassa, ja tämä suuntaus on saatava jatkumaan myös tulevaisuudessa. Komissio odottaa tiivistä yhteistyötä Romanian kanssa yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteiden turvaamiseksi.

Komissio kehottaa Romaniaa toteuttamaan toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus

- varmistetaan, että DIICOT:n uuden pääsyyttäjän nimittämisessä noudatetaan läpinäkyvää ja ansioihin perustuvaa menettelyä;
- toteutetaan tuomarikunnan ylimpien virkojen nimitysmenettelyjen kokonaisvaltainen uudelleentarkastelu; tavoitteena on ottaa viimeistään joulukuussa 2015 käyttöön selkeät ja kattavat menettelyt, jotka vastaavat korkeimman oikeuden presidentin nimittämiseen sovellettavia menettelyjä;
- varmistetaan, että parlamentin jäseniin sovellettavissa käytännesäännöissä veloitetaan selkeästi parlamentin jäsenet kunnioittamaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta;
- säilytetään oikeuslaitoksen riippumattomuus ja sen rooli valvontajärjestelmänä keskeisenä osana perustuslakia koskevaa keskustelua.

2. Oikeuslaitoksen uudistaminen

- saatetaan mahdollisimman pian päätökseen tarvittavat rikoslain muutokset siten, että ylintä tuomarineuvostoa, korkeinta oikeutta ja syyttäjälaitosta kuullaan; sen jälkeen olisi turvattava vakaa kehys, joka ei edellytä toistuvaa muuttamista;
- laaditaan oikeuslaitoksen uudistusstrategian toteuttamiseksi operatiivinen toimintasuunnitelma, jolla on selkeä aikataulu ja johon sekä oikeusministeriö että ylin tuomarineuvosto ovat sitoutuneet ja johon kaikilla keskeisillä sidosryhmillä on mahdollisuus osallistua; annetaan oikeuslaitoksen johdolle vahvemmat välineet tiedon hankkimiseksi oikeusjärjestelmän toiminnasta (esim. tilastolliset välineet, asianhallinta, käyttäjille ja henkilöstölle suunnatut kyselyt), jotta ne voivat tehdä paremmin perusteltuja päätöksiä ja osoittaa edistystä tapahtuneen;
- tarkastellaan käytännön ratkaisuja, joilla säilytetään oikeussuojan saatavuus ilman nykyistä pienten tuomioistuinten verkkoa;
- parannetaan tuomioistuinten tuomioiden seurantaa kaikilla tasoilla sen varmistamiseksi, että tuomiot ja taloudelliset seuraamukset pannaan asianmukaisesti täytäntöön.

3. Lahjomattomuus

- tarkastellaan uudelleen sitä, miten voitaisiin varmistaa niiden tuomioistuimen päätösten automaattinen noudattaminen parlamentissa, jotka edellyttävät parlamentin jäsenen pidättämistä virantoimituksesta;
- toteutetaan lahjomattomuutta valvovan kansallisen viraston julkisten hankintojen ennakkotarkastukset; varmistetaan syyttäjälaitoksen ja ANIn tiiviimpi yhteydenpito, jotta ANIn käsittelemiin tapauksiin liittyviä mahdollisia rikoksia aletaan tutkia;
- tarkastellaan mahdollisuuksia lisätä esteellisyyttä koskevien sääntöjen yleistä hyväksyntää, tehokasta täytäntöönpanoa ja esteellisyystilanteiden ennaltaehkäisyä.

4. Korruption torjunta

- kehitetään tilastotietojen keräämistä tuloksellisesta varallisuuden takaisinperinnästä ja varmistetaan, että uusi virasto voi kehittää jäädytettyjen varojen hallinnointia ja työskennellä yhdessä ANAF:n kanssa todellisen perintäasteen parantamiseksi; muiden julkishallinnon osien tulisi olla selkeästi vastuussa näiden tehtävien laiminlyönnistä;
- tehostetaan ennaltaehkäisy- ja rangaistustoimenpiteitä, jotka koskevat eturistiriitoja, suosintaa sekä petosten- ja korruptiontorjuntaa julkisissa hankinnoissa sekä kiinnitetään erityistä huomiota keskeisiin osa-alueisiin, kuten oikeuslaitokseen;

- sovelletaan kansallista korruptiontorjuntastrategiaa, jotta voidaan paremmin havaita korruptionriskille alttiit alat, ja suunnitellaan koulutus- ja ennaltaehkäisytoimenpiteitä kansalaisjärjestöjen tuella ja hyödyntämällä EU:n rahoituksen tarjoamia mahdollisuuksia;
- kehitetään edelleen matalalla hallintotasolla esiintyvän korruption torjuntaa sekä ennaltaehkäisemällä että määräämällä varoittavia seuraamuksia.