



Bruxelles, 22.1.2014.  
COM(2014) 37 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere**

{SWD(2014) 37 final}

## 1. UVOD

Europska komisija je u srpnju 2012. podnijela izvješće u kojem je dala ukupnu ocjenu napretka Rumunjske pet godina nakon početka provedbe mehanizma suradnje i provjere (CVM).<sup>1</sup> Komisija je primijetila da su mnoge potrebne sastavnice uspostavljene i da je CVM dao značajan doprinos reformi u Rumunjskoj. Težište je prebačeno na provedbu reformi. Izvješće, njegova metodologija i zaključci potvrđeni su i u zaključcima Vijeća ministara.<sup>2</sup>

Na izvješće su utjecali i događaji u Rumunjskoj iz srpnja 2012., koji su pobudili određena pitanja u pogledu vladavine prava i neovisnosti pravosuđa u Rumunjskoj. Komisija je siječnju 2013. sastavila privremeno izvješće o tim pitanjima.<sup>3</sup> U izvješću se zaključuje da je Rumunjska provela neke, ali ne i sve preporuke Komisije u vezi s tim pitanjima. Osim toga, Komisija je primijetila da je potrebno ubrzati napredak u provedbi njezinih preporuka u pogledu reforme pravosuđa, promicanja integriteta i borbe protiv korupcije.

U ovom se izvješću procjenjuje napredak koji je Rumunjska ostvarila u dva ključna područja CVM-a, reformi pravosuđa i borbi protiv korupcije, od objave tih izvješća. Dosadašnji tijek CVM-a pokazuje da napredak nije jednostavan i da učinak poboljšanja u jednom području mogu umanjiti ili čak poništiti pogoršanja nastala u nekom drugom području. Odluke u parlamentu iz prosinca 2013. podsjetile su na to da se temeljna načela i ciljevi reforme i dalje dovode u pitanje – kako bi se ta načela još jedanput potvrdila, bila je nužna intervencija Ustavnog suda. Stoga je osobito teško procijeniti u kojoj je mjeri reforma održiva i ima li dovoljno unutarnje snage da se osigura opći pozitivan trend.

Valja primijetiti da teškoće iz 2012. nisu utjecale na odlučnost mnogih institucija i pojedinaca u Rumunjskoj da nastave slijediti put napretka. Komisija vjeruje da su postupak nadzora u okviru CVM-a, mogućnosti koje se nude iz sredstava EU-a te konstruktivni angažman Komisije i mnogih država članica i dalje vrijedna potpora reformi u Rumunjskoj. Sljedeće izvješće bit će za otprilike godinu dana.

## 2. STANJE PROCESA REFORMI U RUMUNJSKOJ

### 2.1. *Pravosudni sustav*

Neovisnost pravosuđa i vladavina prava bili su posebna tema u izvješću iz srpnja 2012. te naknadnom izvješću iz siječnja 2013.<sup>4</sup> To je bilo i trajno pitanje rasprave na domaćoj sceni u

---

<sup>1</sup> COM(2012) 410 završna verzija

<sup>2</sup> 24. rujna 2012.

<sup>3</sup> COM(2013) 47 završna verzija. Komisijina analiza i preporuke potvrđeni su u zaključcima Vijeća za opće poslove 11. ožujka 2013.

<sup>4</sup> COM(2012) 410 završna verzija, COM(2013) 47 završna verzija

Rumunjskoj te su pravosudne institucije stavljale veći naglasak na taj dio svojeg rada. Možda je upravo to pridonijelo povećanju povjerenja u pravosudne institucije u Rumunjskoj.<sup>5</sup>

### *Neovisnost pravosuđa i vladavina prava*

#### *Ustavni poredak*

Iako nisu u pravom smislu te riječi dio pravosuđa, Ustav i Ustavni sud neodvojivo su povezani s vladavinom prava. Nakon ljeta 2012. autoritet Ustavnog suda više nije dolazio u pitanje, a njegova se uloga važnog arbitra dodatno učvrstila. Sud će i dalje imati ključnu ulogu u obrani temeljnih načela poput diobe vlasti, između ostaloga i u budućim raspravama o ustavnim promjenama.

U nastavku rasprave o Ustavu koji se očekuje ove godine bit će važno da se Vrhovnom sudskom vijeću omogući davanje primjedbi o svim pitanjima koja su bitna za pravosuđe. Posebno će biti potrebno voditi računa da se isključe promjene koje povećavaju mogućnost utjecanja političara na pravosudno vodstvo i dovode u pitanje neovisnost i autoritet pravosuđa. Stoga je obveza vlade u pogledu savjetovanja s Venecijanskom komisijom posebno važan znak opredjeljenja Rumunjske da sve buduće ustavne promjene temelji na europskim normama. Rumunjska nadležna tijela izrazila su osim toga svoju spremnost da o tome redovito obavješuju Europsku komisiju.

#### *Pritisци na neovisnost pravosuđa*

U ljeto i jesen 2012. Komisija je primila velik broj pritužbi pravosudnih institucija zbog izravnih kritika političara i politički motiviranih napada medija na pojedine suce, državne odvjetnike i članove njihovih obitelji te na pravosudne institucije i državna odvjetništva.<sup>6</sup> Čini se da su se broj i žestina tih napada smanjili od 2012., ali su još uvijek prisutni. Bilo je i slučajeva kada su pravosudne institucije i suci izravno kritizirani nakon donošenja sudskih odluka koje su se odnosile na važne političke osobe.

To je u suprotnosti s praksom većine drugih država članica, u kojima poštovanje načela diobe vlasti i neovisnosti pravosuđa, bilo na temelju pravila ili konvencija, političarima ograničuju mogućnosti komentiranja sudskih odluka.

VSV je glavni branitelj neovisnosti pravosuđa i tu zadaću obavlja sustavno i profesionalno, što je pomoglo da građani i političari počnu ozbiljnije shvaćati taj problem. U međuvremenu ta zadaća zauzima sve važnije mjesto u radu VSV-a, a jasnim i javno dostupnim postupkom kojim bi se utvrdilo kako će VSV postupiti u takvim slučajevima omogućilo bi se učvršćivanje te uloge VSV-a. VSV bi mogao razmotriti i druge načine da se pokaže institucionalna potpora praktičnoj primjeni neovisnosti pravosuđa pružajući potporu pojedinačnim sucima u takvim slučajevima.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> U skladu s posebnim istraživanjem Eurobarometra o pravosuđu (br. 385) povjerenje javnosti u pravosuđe u Rumunjskoj bilo je na razini od 44 %, što nije bilo znatnije ispod prosjeka EU-a (53 %), te je Rumunjska po povjerenju u pravosuđe zauzela 17. mjesto među 28 država članica.

<sup>6</sup> COM(2013) 47 završna verzija, str. 4.

<sup>7</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 1.1.1.

Ministar pravosuđa već je pokrenuo korisnu inicijativu za uspostavu dijaloga između medija i sudaca. Bolje uzajamno razumijevanje i profesionalan pristup odnosu s medijima u pravosudnim institucijama pridonijeli bi poboljšanju odnosa. Međutim, činjenica je da će se teško ostvariti napredak ako osobe na položajima nastave kritizirati suce i sudske odluke.

### *Poštovanje sudskih odluka*

To je ujedno povezano s važnim aspektom diobe vlasti i vladavine prava – poštovanjem sudskih odluka. Ono se odražava na različitim razinama. Neprovođenje sudskih naloga te slučajevi kada su tijela javne uprave neopravdano dovodila u pitanje sudske odluke prijetnja su koja ugrožava obvezujuću prirodu sudskih odluka.

Taj problem seže sve do najviših državnih organa. Od srpnja 2012. pravosuđe se više puta moralo obratiti Ustavnom sudu jer je parlament odbio prekinuti mandat zastupnika nakon donošenja pravomoćne sudske odluke o nespojivosti. Posljednja odluka Ustavnog suda o tom pitanju donesena je u studenome 2013., ali Senat još nije poduzeo potrebne mjere.

### *Imenovanja na visoke dužnosti*

Imenovanja u pravosudnom sustavu jedan su od najjasnijih načina da se dokaže neovisnost pravosuđa i državnog odvjetništva. Proces CVM-a naglasio je važnost postojanja jasnih, objektivnih i dobro promišljenih postupaka kod takvih imenovanja:<sup>8</sup> za povjerenje javnosti u pravosudni sustav ključno je da odluke o imenovanju ne budu politički motivirane i da imenovani kandidati pokazuju visok stupanj profesionalnosti i integriteta.

Prošlogodišnji su rezultati polovični.<sup>9</sup> Kada je riječ o vodstvu Visokog suda, nisu zabilježeni primjeri kršenja postupka. Stanje u državnom odvjetništvu bilo je lošije jer je postupak imenovanja pokrenut u rujnu 2012. imao jasan politički predznak koji ni naknadne izmjene postupka nisu uspjele otkloniti. Stoga su neki kandidati možda i odustali od prijave. Konačnim prijedlogom obuhvaćene su pojedine osobe koje su već stekle određeni ugled u području borbe protiv korupcije. Međutim, ukupni ishod nije bio rezultat transparentnog postupka procjene osobina kandidata i stvarnog natjecanja. Komisija je izrazila žaljenje što se nije poštovao jasno definirani postupak, primjećujući da je time stavljen težak teret na odabrane kandidate da pokažu svoju predanost i ustraju u borbi tih institucija protiv korupcije.

U jesen 2013. pojavio se još jedan ozbiljan problem u vezi s imenovanjem načelnika i zamjenika načelnika odsjeka u Nacionalnoj upravi za borbu protiv korupcije (DNA). Opet su iznenada poništena privremena imenovanja na mjesta vršitelja dužnosti, a ministar pravosuđa izvršio je nova imenovanja koja nisu bila u potpunosti u skladu s postupkom savjetovanja s ravnateljem DNA-a. Nakon kritike javnosti i VSV-a proveden je drugi postupak, s više konsenzusa, u kojem su se poštovala pravila i koji je rezultirao drukčijim stalnim

---

<sup>8</sup> Primjerice, u dokumentu COM(2012) 410 završna verzija poziva se na provedbu „transparentnog i objektivnog postupka imenovanja [u institucijama za borbu protiv korupcije] u okviru javnog natječaja provedenog na temelju objektivnih kriterija kako bi se postiglo što snažnije vodstvo i osigurao kontinuitet rada tih institucija”. Vidi i zaključke Vijeća ministra (posljednji zaključci doneseni su 13. ožujka 2013.).

<sup>9</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 1.5.

imenovanjima. Odabrani trenutak pobudio je u javnosti sumnje u povezanost s odlukama DNA-a o političkim osobama, uz javne političke kritike državnih odvjetnika.<sup>10</sup>

## ***Pravni okvir***

### *Novi zakoni*

Postupak izrade novih zakona u Rumunjskoj pratio se u nekoliko uzastopnih izvješća o CVM-u. U izvješću o CVM-u iz 2012. naglašava se da se time rumunjski pravni okvir znatno modernizirao. Iako provedba nije jednostavna, posebno u slučaju kada postoje više usporednih sustava, sve se više čini da vodeće pravosudne institucije surađuju s Ministarstvom pravosuđa kako bi se olakšao prijelaz. U pripremama za stupanje na snagu novih kaznenih zakona pokazana je spremnost da se izvuku pouke iz prošlosti.<sup>11</sup> Ministarstvo pravosuđa osiguralo je dodatna sredstva i radna mjesta za potporu provedbi novih zakona. Bilo je korisno što su za taj postupak predviđeni nešto duži, ali realni rokovi.

Novi zakon o kaznenom postupku koji će se provoditi od veljače veliki je pothvat: sve su odredbe izravno primjenjive, a uvode se i dvije nove institucije, „sudac za prava i slobode” i sudac „prethodnog vijeća”. Stoga je posebno važno da se problemi predvide i riješe kada je to moguće. Kada novi zakoni stupe na snagu, bit će važno redovito pratiti stvarni učinak i nadzirati provedbu novih odredaba.

Ostaje problem nestabilnosti novih zakona nekoliko mjeseci prije njihova stupanja na snagu. Utvrđeno je nekoliko pravnih problema zbog kojih će možda biti potrebno izmijeniti te zakone ili zakon o primjeni Zakona o kaznenom postupku koji još treba donijeti prije stupanja na snagu<sup>12</sup>. Osim toga, rumunjski je parlament u prosincu glasovao o nizu kontroverznih izmjena Kaznenog zakona koje je Ustavni sud proglasio neustavnima (vidi tekst u nastavku).

### *Dosljednost sudske prakse*

Uvođenje zakona ujedno je i važna prilika za rješavanje pitanja dosljednosti sudske prakse. Nedosljednost i nepredvidivost sudske prakse sudova i tumačenja zakona i dalje je veliki problem s kojim se suočava poslovna zajednica, ali i društvo u cjelini.

Visoki i kasacijski sud (High Court of Cassation and Justice (HCCJ)) poduzeo je niz korisnih mjera za rješavanje tog problema. Novim se zakonima o postupku težište druge žalbe prebacuje na njezinu primarnu kasacijsku svrhu i učvršćuje uloga Visokog suda u poboljšanju dosljednosti. U okviru postupka odlučivanja o prethodnom pitanju uvest će se novi postupak kojim će se omogućiti postavljanje pitanja Visokom sudu radi donošenja interpretativne odluke koja će biti obvezujuća i u dotičnom postupku i u budućim predmetima. Visoki sud i VSV poduzimaju u tom pogledu važne korake u smislu osposobljavanja i objavljivanja obrazloženih sudskih osuda, uključujući mjere kojima se sucima i sudskim službenicima

---

<sup>10</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 1.5.

<sup>11</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 1.2.2.

<sup>12</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 1.2.2.

omogućuje pristup sudskim odlukama svih drugih sudova u zemlji. U sljedećoj bi fazi sve sudske odluke trebale postati dostupne pravnicima i javnosti.<sup>13</sup>

U određenim se krugovima i dalje osjeća otpor poštovanju sudske prakse i smjernica viših sudova, što otežava normalno funkcioniranje pravosudnog sustava. Posljedična nesigurnost narušava povjerenje u pravosudni sustav te dovodi do neučinkovitosti i nezadovoljstva među gospodarskim subjektima i građanima. Ravnatelji sudova trebali bi svojim kolegama više naglašavati važnost dosljednosti, a posebno preispitivati predmete u kojima se čini da odluke odstupaju od prakse Visokog suda. Visoki bi sud pak trebao preispitati predmete u kojima im se vlastite odluke čine nedosljednima.

Dodatni izvor poteškoća u dosljednoj primjeni zakona povezan je s kvalitetom i stabilnošću pravnog okvira. Zbog velikog broja pravilnika donesenih po hitnom postupku i parlamentarnih postupaka u kojima se ne poštuje minimum transparentnosti često nije moguća temeljita procjena, savjetovanje i priprema, čak i kada hitnost nije očita. Stoga su suci, državni odvjetnici, pravnici, poduzeća, uprave i građani koji moraju primjenjivati zakon zbunjeni, javljaju se pogreške i raste opasnost od propusta koji otvaraju mogućnosti različitog tumačenja zakona.

### ***Strukturna reforma pravosudnog sustava***

#### *Strategija razvoja pravosuđa (2014. – 2018.)*

Ministarstvo pravosuđa radi na izradi strategije razvoja pravosuđa (2014. – 2018.). Strategijom se želi učvrstiti tekuće reforme i pravosudne institucije te povećati povjerenje u pravosuđe. Opći ciljevi – povećanje učinkovitosti, jačanje institucija, integritet, kvaliteta, transparentnost i pristup pravosuđu – u skladu su s naporima koji se poduzimaju u drugim državama članicama i na europskoj razini. Cilj je da se strategija i pripadajući akcijski plan donesu u veljači 2014. Za tu je inicijativu nužna uska suradnja vlade i pravosudnih institucija, a ministar je uspio povezati institucije. Konsenzusom će se učvrstiti autoritet strategije. U postupak bi trebalo uključiti i druge pravne stručnjake, npr. odvjetnike, bilježnike i ovrhovoditelje.

Važan element budućih reformi pravosudnog sustava bilo bi povećanje kapaciteta pravosudne uprave za donošenje informiranijih odluka na temelju prikupljanja pouzdanih podataka o funkcioniranju pravosudnog sustava, istraživanja i dugoročnog planiranja. Druge su države članice za obavješćivanje o slabostima sustava koristile i postupke poput anketa među korisnicima sudova i osobljem.

#### *Upravljanje radnim opterećenjem i učinkovitost pravosuđa*

Pretjerano radno opterećenje nekih sudova i državnih odvjetništva potvrđuje se kao stalni problem, koji se dodatno pogoršava zbog nesigurnosti koje proizlaze iz učinka zakona. Učinak može imati i nekoliko korisnih trendova u pravosudnom sustavu, uključujući specijalizaciju, bolje korištenje sudskih službenika i mjere sudske prakse za sprečavanje nepotrebnih odgoda.

---

<sup>13</sup> U odjeljku 1.3.2. Tehničkog izvješća navode se razne inicijative koje su dosada poduzete.

Međutim, važno je uzeti u obzir i dugotrajni problem<sup>14</sup> preraspodjele raspoloživih resursa novim oblikovanjem pravosudne karte. Međutim, za tu bi promjenu bila potrebna izmjena zakonodavstva, a potpora parlamenta je nesigurna unatoč potpori Ministarstva pravosuđa.

### *Integritet pravosuđa*

VSV je naglasio politiku nulte tolerancije u rješavanju problema povezanih s integritetom pravosuđa, a uz pomoć Inspektorata razvija se dosljedniji i detaljniji pristup. Važno je da to bude vidljivo i u dosljednom pristupu upravnog dijela Visokog suda. Čini se da se uslijed toga povećao broj predmeta,<sup>15</sup> ali bit će potrebno daljnje praćenje kako bi se utvrdilo ima li doista odvratajući učinak.

## **2.2. Okvir integriteta**

Okvir integriteta jedno je od ključnih obilježja CVM-a, a institucije i pravila su ti koji trebaju osigurati jasna očekivanja i pravilnu provedbu. On u velikoj mjeri ovisi i o političkom i kulturološkom prihvaćanju činjenice da je integritet važno načelo za javne službenike i da svaki prijestup za sobom povlači posljedice.

*Nacionalna agencija za integritet (National Integrity Agency, ANI) i Nacionalno vijeće za integritet (National Integrity Council, NIC)*

Tijekom protekle godine Nacionalna agencija za integritet (ANI) nastavila je konsolidirati svoje rezultate.<sup>16</sup> Međutim, i dalje postoje prepreke i razlike između ostvarenog napretka u području nespojivosti, sukoba interesa i nezakonito stečene imovine. Konkretno, ANI i njegova uprava doživjeli su seriju napada, koji su se naizgled često preklapali s postupcima ANI-ja protiv visokih političara. Nacionalno vijeće za integritet dokazalo je svoju vrijednost kao nadzorno tijelo koje je sposobno objasniti mandat ANI-ja te javno intervenirati prema potrebi.

ANI se snažnije učvrstio kao institucija, a vlada se zalaže za kvalitetnija sredstva kako bi se osiguralo njegovo učinkovito funkcioniranje. Ključni su njegovi odnosi s drugim vladinim agencijama, a ANI je sklopio i niz sporazuma kojima se uređuju ti odnosi, od kojih su neki doduše uspješniji od drugih. Bilo je dosta pokušaja da se odluke ANI-ja sruše na sudu, ali podaci pokazuju da je u više od 80 % žalbi na odluku ANI-ja o sukobu interesa sud potvrdio zaključke ANI-ja.

Čini se da su se sudovi upoznali s okvirom integriteta. Međutim, sudska je praksa još uvijek neujednačena, donose se kontradiktorne odluke na razini drugostupanjskih sudova, ali i na razini HCCJ-a, a sudski postupci o predmetima nespojivosti još uvijek dugo traju. Još se očekuje odluka HCCJ-a o mogućnosti žalbe na odluku Komisije za nezakonito stečenu imovinu da njegov predmet ne proslijedi sudu. Dugo vrijeme potrebno za otkazivanje ugovora sklopljenih u suprotnosti sa zabranom sukoba interesa i slabi rezultati državne uprave u

---

<sup>14</sup> Vidi primjerice COM(2012) 410 završna verzija, str. 8.

<sup>15</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 1.4.4. U tom se odjeljku primjećuje velik broj predmeta koji su srušeni na Ustavnom sudu, a to narušava učinkovitost mjera.

<sup>16</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 2.1.3.

rješavanju tog problema smanjuju odvrćajući učinak rada ANI-ja i za sobom povlače troškove za javne financije.

Odluka o razvoju novog sustava za *ex ante* provjeru sukoba interesa u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi vrijedan je doprinos aktivnostima ANI-ja.<sup>17</sup> Jasno je da bi bilo poželjno moguće sukobe interesa utvrditi prije potpisivanja ugovora kako bi se mogli izbjeći. Uvođenje pravne obveze javnih naručitelja da reagiraju na probleme koje je utvrdio ANI bit će važan korak u osiguravanju funkcioniranja sustava. Osim toga, bilo bi važno predvidjeti da u slučaju kada je ugovor sklopljen, a odluka ANI-ja potvrđena, dužnosnik koji je u sukobu interesa bude odgovoran za određeni minimalni dio troškova ugovora. Ako se pokaže uspješnim, taj bi pristup trebalo što prije proširiti s fondova EU-a na sve postupke nabave.

Bilo bi logično izvući pouku iz tekućih aktivnosti ANI-ja kako bi se poboljšao njegov pravni okvir. Paket o kojem se trenutačno razgovara s vladom sadržavao bi važne korake, poput trenutačnog raskida ugovora kada odluka o sukobu interesa postane pravovaljana, više kontrola u fazi imenovanja i lakši pristup izjavama o sukobu interesa. To bi ANI-ju ujedno bila dobra prilika za usmjeravanje kodifikacije okvira integriteta, čime bi se trebalo osigurati uklanjanje mogućih nejasnoća u postojećem okviru.

Međutim, pri poduzimanju takvih razumnih mjera javlja se nesigurnost izazvana uzastopnim pokušajima parlamenta da naruši učinkovitost okvira integriteta.<sup>18</sup> To se primjerice odnosi na pokušaje da se promijene pravila o nespojivosti za lokalno izabrane predstavnike u ljeto 2013. i nedavni pokušaji izmjene Kaznenog zakona kojim se čitave kategorije osoba izuzimaju od pravila o integritetu, uključujući i ona o sukobu interesa (vidi nastavak teksta). Osim toga, bilo je slučajeva kada je parlament odbio provesti odluku ANI-ja čak i kada je bila potvrđena sudskom odlukom. Stoga bi se vladinim prijedlogom izmjena zakona o ANI-ju trebala ojačati i učvrstiti uloga ANI-ja, što bi bio važan ispit političke volje da se održi učinkoviti okvir integriteta.

#### *Okvir integriteta: Parlament*

U prethodnim izvješćima o CVM-u upozoreno je na rizik da se parlamentarnim poslovníkom zastupnici štite od zakona.<sup>19</sup> U siječanjskom izvješću o CVM-u navodi se da je parlament u siječnju 2013. donio izmjene Statuta zastupnika u parlamentu kojima je izmijenjen postupak ukidanja imuniteta u slučaju pregleda, uhićenja i pritvora zastupnika te progona bivših ministara. Čini se da je Statut koristan korak u uvođenju veće jasnoće u pogledu nespojivosti koja ima za posljedicu prestanak mandata i primjene rokova za razmatranje zahtjeva državnog odvjetništva za pregled, uhićenje i pritvor zastupnika. Međutim, odbijanje progona ne mora se obrazložiti.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> U odjeljku 2.1.4. Tehničkog izvješća detaljno se navodi predviđeni postupak.

<sup>18</sup> Na stranici 14. dokumenta COM(2012) 410 završna verzija navode se primjeri iz prethodnih godina.

<sup>19</sup> Vidi primjerice COM(2012) 410 završna verzija, str. 14.

<sup>20</sup> Na str. 7. dokumenta COM(2013) 47 završna verzija preporučuje se da se „u slučaju da parlament spriječi normalnu provedbu zakona pruži puno obrazloženje”.



Te su odredbe zbog pokušaja da se sruše na Ustavnom sudu stupile na snagu tek u srpnju, a provedbeni propisi i novi kodeks ponašanja<sup>21</sup> još nisu doneseni. Nakon nekog vremena bit će potrebno procijeniti učinkovitost Statuta. Nažalost, iz prakse tijekom jeseni 2013. nije uvijek bilo vidljivo da zastupnici nova pravila doživljavaju kao priliku za postroženje postupka.<sup>22</sup> Konkretno, nakon izraza zabrinutosti u siječanjskom izvješću parlament nije proveo odluku Visokog suda kojom je potvrđena odluka ANI-ja.<sup>23</sup>

### **2.3. Borba protiv korupcije na visokoj razini**

Ranijim izvješćima o CVM-u i zaključcima Vijeća naglašeni su rezultati koje su postigle institucije nadležne za borbu protiv korupcije na visokoj razini kao jednog od najvažnijih oblika promicanja ciljeva CVM-a u Rumunjskoj. Od posljednjih izvješća Komisije i DNA na razini progona<sup>24</sup> i HCCJ u fazi sudskog postupka<sup>25</sup> ostvarili su značajne rezultate u teškim okolnostima. I kada je riječ o optužnicama i kada je riječ o osuđujućim presudama, primjena pravosudnog sustava na utjecajne političke osobe važan je pokazatelj dosega ruke pravde u Rumunjskoj.

Ostvarena su znatna poboljšanja sudske prakse, posebice u smislu brzine istrage DNA-a i donošenja presude.<sup>26</sup> Uklonjen je značajan propust koji je omogućivao odgode u predmetu zbog odstupanja s dužnosti npr. zastupnika, a u Visokom su sudu na raspolaganju branitelji po službenoj dužnosti kako se odsutnost odvjetnika obrane ne bi iskoristila kao razlog za odgodu.

Borba protiv korupcije u sudstvu<sup>27</sup> ključni je element vjerodostojnosti sustava. U tom se smislu ulažu naponi za poboljšanje dosljednosti i odvraćajućeg učinka sankcija u okviru prijedloga zakona kojim se predviđa oduzimanje specijalne mirovine sucima koji su pravomoćno osuđeni zbog namjernih kaznenih djela, uključujući korupciju.<sup>28</sup>

Međutim, i dalje su prisutne značajne prepreke koje otežavaju borbu protiv korupcije na visokoj razini. Unatoč istragama, optužnicama i osuđujućim presudama, vidljivo je da se korupcija ne tretira uvijek kao ozbiljno kazneno djelo. Kada je riječ o pravosudnom sustavu, visok postotak uvjetnih kazni upućuje na to da suci ne pokazuju dovoljnu odlučnost kada je riječ o izvršenju osuđujuće presude<sup>29</sup>, što je u suprotnosti sa smjernicama o izricanju presuda

---

<sup>21</sup> Predsjednik Zastupničkog doma izrazio je otvorenost za kodeks ponašanja inspiriran međunarodnom praksom, a nacrt je poslan Europskom parlamentu u prosincu 2013.

<sup>22</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 2.2.

<sup>23</sup> Čak i nakon jasne potpore HCCJ-a i Ustavnog suda u predmetu povezanom s jednim od senatora.

<sup>24</sup> U 2013. vidljivo je znatno povećanje broja podignutih optužnica (ukupno 1 073). Vidi Tehničko izvješće, odjeljak 3.2.3.

<sup>25</sup> Brojke koje navodi Visoki sud usporedivog su reda veličine kao brojke iz 2012. Vidi Tehničko izvješće, odjeljak 3.1.

<sup>26</sup> Od 205 predmeta DNA-a u kojima je u referentnom razdoblju donesena pravomoćna odluka većina ih je riješena (oko 73 %) u manje od 4 godine (od toga većina u roku od 2 godine). Vidi Tehničko izvješće, odjeljak 3.1.

<sup>27</sup> HCCJ i DNA prijavili su nekoliko novih slučajeva.

<sup>28</sup> Zastupnički je dom već prihvatio taj nacrt zakona, ali o njemu još uvijek odlučuje Senat.

<sup>29</sup> U predmetima DNA-a između 1. siječnja 2013. i 15. listopada 2013. 853 optuženika osuđeno je na kaznu zatvora. Na kraju je u 22,2 % (189 kazni) predmeta dosuđeno izvršenje u pritvoru, a u 77,8 % (664 kazne) suspenzija izvršenja (bilo uvjetna suspenzija izvršenja ili suspenzija izvršenja uz nadzor). Vidi Tehničko izvješće, odjeljak 3.6.1.

samog Visokog suda. U tom je smislu također važno poboljšanje rezultata oduzimanja i povrata imovine. Prošireno oduzimanje, kojim se omogućuje oduzimanje imovine srodnika, i dalje je nov i relativno rijedak postupak.<sup>30</sup>

Tu neodlučnost dodatno naglašavaju izjave rumunjskih političara koji izražavaju suosjećanje s onima koji su osuđeni zbog korupcije. Nedosljedna primjena pravila na ministre koji su odstupili s dužnosti ostavlja dojam subjektivnosti. To bi moglo biti povezano i s izmjenama Kaznenog zakona koje je parlament donio u prosincu 2013. bez prethodne rasprave i javnog savjetovanja. Rumunjska pravosudna tijela, uključujući Visoki sud i Vrhovno sudsko vijeće, izrazili su ozbiljnu zabrinutost zbog tih izmjena jer bi se njima zastupnici<sup>31</sup> izuzeli od primjene zakonodavstva koje se odnosi na kaznena djela korupcije, npr. uzimanje mita, protuzakonito posredovanje i zlouporaba položaja. Prema podacima DNA-a 28 zastupnika osuđeno je zbog korupcije ili se trenutačno protiv njih vodi postupak.<sup>32</sup>

Jedna od izmjena odnosi se na odredbe o zastari kojima bi se znatno skratio rok zastare. U izvješćima o CVM-u često su se spominjali rumunjski propisi o zastari<sup>33</sup>, koji sadržavaju relativno neobičnu odredbu prema kojoj zastara prestaje tek s presudom suda najviše instance. Druge važne odredbe obuhvaćaju redefiniranje sukoba interesa kako bi se velik broj kategorija osoba oslobodio od odgovornosti za kaznena djela.<sup>34</sup> Tu je i predložena izmjena kojom bi se, kako se čini, otklonile sve posljedice djela korupcije za one koji su već osuđeni i izrečena im je kazna.<sup>35</sup>

Te su izmjene izazvale reakcije rumunjskog sudstva<sup>36</sup>, ali i međunarodne zajednice.<sup>37</sup> Između ostalog naglašena je i činjenica da se u Konvenciji UN-a protiv korupcije navodi da bi se pravila o korupciji i sukobu interesa trebala primjenjivati na sve javne službenike koji obavljaju zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili pravosudnu službu.<sup>38</sup> Ustavni sud Rumunjske odlučio je u siječnju 2014. da su izmjene bile neustavne, posebice navodeći potrebu poštovanja obveza koje proizlaze iz međunarodnog prava te načelo jednakosti pred zakonom koje je ugrađeno u rumunjski ustav. Odluka Ustavnog suda bila je važan dokaz funkcioniranja provjera i nadzora, ali je i dalje teško shvatiti da su donesene izmjene koje su naizgled izravno dovodile u pitanje tako važna načela.

<sup>30</sup> Ministarstvo pravosuđa izvijestilo je da je u razdoblju od 1. siječnja do 1. rujna 2013. državno odvjetništvo primijenilo zakon o proširenom oduzimanju iz 2012. u 34 slučaja. Donesena je samo jedna sudska odluka s proširenim oduzimanjem, a o žalbi u tom predmetu trenutačno odlučuje Visoki i kasacijski sud.

<sup>31</sup> Uključujući predsjednika i osobe koje obavljaju zanimanje odvjetnika, bilježnika ili ovrhovoditelja.

<sup>32</sup> Tehničko izvješće, odjeljak 3.2.1.

<sup>33</sup> U dokumentu COM(2012) 410 završna verzija preporučuje se suspenzija rokova zastare od početka pravosudne istrage.

<sup>34</sup> Protiv više od 100 gradonačelnika i dogradonačelnika trenutačno se vodi sudski postupak zbog povreda iz područja nadležnosti DNA-a.

<sup>35</sup> Rasprava o ovoj izmjeni odgođena je.

<sup>36</sup> Vidi npr. priopćenje za tisak DNA-a. <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat>; i HCCJ: <http://www.sej.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

<sup>37</sup> Usp. npr. reakciju Veleposlanstva Sjedinjenih Američkih Država u Rumunjskoj: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

<sup>38</sup> Usp. npr. predloženi članak 4. stavak 5. prijedloga Direktive o borbi kaznenim pravom protiv prijevara usmjerenih protiv financijskih interesa Unije (COM(2012) 363 završna verzija od 11.7.2012. To je u skladu i s Konvencijom UN-a protiv korupcije, u kojoj je određeno da su javni službenici obuhvaćeni pravilima o borbi protiv korupcije sve osobe koje obavljaju zakonodavnu, izvršnu, upravnu ili pravosudnu službu države stranke, bilo da su imenovane ili izabrane.

## 2.4. *Borba protiv korupcije na svim razinama*

CVM-om se zahtijevaju odlučne mjere u borbi protiv korupcije na svim razinama rumunjskog društva. Ankete dosljedno pokazuju veliku zabrinutost javnosti zbog raširenosti korupcije.<sup>39</sup> Iako izvođenje istaknutih javnih osoba optuženih zbog djela korupcije pred lice pravde može imati pozitivan učinak na javno mišljenje, borba protiv korupcije na svim razinama znači i poduzimanje stalnih napora kako bi se smanjile mogućnosti korupcije i pokazalo da otkrivanje korupcije za sobom povlači posljedice. Takve upravljačke i preventivne mjere još uvijek nisu na zadovoljavajućoj razini.<sup>40</sup>

Nacionalna strategija borbe protiv korupcije važna je inicijativa kojom je proširen zajednički okvir na velik broj različitih rumunjskih institucija.<sup>41</sup> Nedvojbena je vrijednost napora koji se u okviru te strategije poduzimaju radi širenja primjera najbolje prakse i poticanja javnih tijela da svoje resurse i pažnju usmjere u borbu protiv korupcije.<sup>42</sup> Sljedeći bi korak bila primjena dosljednijih pravila u područjima kao što je procjena rizika i standardi unutarnje kontrole. Međutim, u nedostatku izvršnih ovlasti,<sup>43</sup> Strategija u velikoj mjeri ovisi o prioritetima koje odredi vodstvo pojedinih institucija. Postoje razni načini da se pokaže predanost borbi protiv korupcije, npr. spremnost da se prijestup prijavi nadležnim institucijama, a činjenica da podaci pokazuju velike razlike među institucijama u tom pogledu svjedoči o neujednačenosti pristupa.

Osim toga, bilo bi važno osigurati da se već kod izrade novih politika i zakonodavstva vodi računa o sprečavanju korupcije. Mogući primjer bile bi inicijative za promicanje decentralizacije i regionalizacije, a delegiranje financijskog odlučivanja trebalo bi biti popraćeno procjenom rizika i mjerama za otklanjanje mogućih posljedičnih slabosti.<sup>44</sup>

Nastavljaju se određeni projekti za borbu protiv korupcije poduprti sredstvima EU-a, npr. u ministarstvima obrazovanja, zdravlja, pravosuđa i regionalnog razvoja te u Nacionalnoj agenciji za fiskalnu upravu, koji daju zanimljive rezultate i moguće primjere najbolje prakse. Komisija sa zadovoljstvom očekuje nastavak tih inicijativa pri razvoju projekata za sljedeće programsko razdoblje.

Uz potrebu povećanja učinkovitosti sredstava za izbjegavanje korupcije i sukoba interesa u javnoj nabavi, racionalizacija zakonodavstva i povećanja stabilnosti nameću se kao ključni

---

<sup>39</sup> Usp. Eurobarometar br. 374 iz veljače 2012., [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) i indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International iz 2013.: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

<sup>40</sup> Poznato je, primjerice, da su među gradonačelnicima postojali brojni slučajevi nespojivosti, a da nitko nije poduzeo bilo kakve mjere dok ANI nije ukazao na taj problem. To znači da su postojeće upravne kontrole bile neuspješne.

<sup>41</sup> Npr. danas u Strategiji sudjeluje gotovo 80 % lokalnih tijela vlasti koja su imenovala osobe za kontakt u vezi s aktivnostima za provedbu Strategije.

<sup>42</sup> Strategija ima i svoj portal koji nudi mogućnost navođenja podataka o pokazateljima preventivnih mjera i samoprocjene javnih institucija.

<sup>43</sup> Uz crnu listu onih koji nisu objavili izvješća.

<sup>44</sup> Zakon o decentralizaciji nedavno je srušen na Ustavnom sudu.

problemi sudaca i subjekata koji provode postupke javne nabave u Rumunjskoj.<sup>45</sup> Nekoliko nevladinih organizacija i neovisnih stručnjaka izvijestilo je o stalnoj podložnosti postupaka javne nabave korupciji. Iako taj problem nije ograničen samo na Rumunjsku, postavlja se i pitanje administrativne sposobnosti za provedbu tih postupaka, posebno na lokalnoj razini, pa to zahtijeva posebnu pozornost, osobito u smislu prevencije. Važno će pitanje biti jačanje suradnje između nacionalnog tijela za nadzor i praćenje javne nabave (ANRMAP) i ANI-ja u vezi s uspostavom sustava *ex ante* provjera sukoba interesa u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavi, uključujući što brže proširenje tog pristupa s natječaja za dodjelu sredstava EU-a na cjelokupnu javnu nabavu u Rumunjskoj.

### 3. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Ova ocjena pokazuje da je Rumunjska ostvarila napredak u mnogim područjima u odnosu na prethodna izvješća o CVM-u. Rezultati ključnih pravosudnih institucija i institucija nadležnih za pitanja integriteta i dalje su pozitivni. Nužne i dugo očekivane zakonodavne promjene nastavile su se odvijati prema planu, a duh suradnje između pravosudnih institucija i Ministarstva pravosuđa olakšava rješavanje problema povezanih s upravljanjem. U tom se području od proljeća 2013. osjeća pozitivan učinak smirivanja političke atmosfere.

Međutim, problem neovisnosti pravosuđa i dalje je prisutan i brojni su primjeri otpora mjerama za promicanje integriteta i borbu protiv korupcije na političkoj i upravnoj razini. Brzopotezne i netransparentne izmjene Kaznenog zakona u prosincu 2013. izazvale su opću zabrinutost kao ozbiljna prijetnja pravnom sustavu za borbu protiv korupcije i promicanje integriteta, unatoč tome što je Ustavni sud odlukom o njihovoj neustavnosti dokazao da provjere i nadzor funkcioniraju. Važno mjerilo ključnih imenovanja pokazuje polovične rezultate jer su se neki postupci provodili otvoreno i transparentno na temelju objektivnih kriterija, dok su drugi zaslužili kritike zbog političkih intervencija.

Takvo stanje utječe na procjenu održivosti procesa reformi u Rumunjskoj. Odlučnost ključnih institucija za borbu protiv korupcije unatoč stalnim pritiscima pokazuje da je proces reformi našao čvrsto mjesto u bitnim dijelovima rumunjskog društva. S druge strane, činjenica da su temeljni reforme tako lako dovedeni u pitanje u parlamentu služi kao podsjetnik da nema konsenzusa u pogledu ostvarivanja ciljeva CVM-a.

Komisija poziva Rumunjsku da poduzme mjere u sljedećim područjima:

#### 1. Neovisnost pravosuđa

Pravosudno vodstvo treba nastaviti braniti neovisnost pravosuđa. Integritet i profesionalnost trebaju biti ključni čimbenici u provedbi jasnih postupaka imenovanja. Rumunjska bi u ovom području trebala:

- osigurati da kodeks ponašanja zastupnika sadržava jasne odredbe kojima se osigurava poštovanje neovisnosti pravosuđa, a posebno sudskih odluka, od strane zastupnika te u parlamentarnom postupku

---

<sup>45</sup> Primjerice, nekoliko izmjena općeg okvirnog zakona o javnoj nabavi u manje od godinu dana izazvale su veliku pomutnju. Osim toga, povećanjem gornjih granica postupaka javne nabave koji se mogu provesti bez javnog natječaja povećavaju se moguće slabosti.

- osigurati potrebne uvjete kako bi Vrhovno sudsko vijeće moglo konsolidirati svoje aktivnosti usmjerene na zaštitu neovisnosti pravosuđa i poduprijeti pojedinačne suce suočene s izazovima koji zadiru u neovisnost pravosuđa
- iskoristiti moguću reviziju Ustava kao priliku da se postojeće odredbe o diobi vlasti upotpune jasno formuliranom obvezom poštovanja neovisnosti pravosuđa od strane izvršnih i zakonodavnih tijela
- pojačati napore u cilju pouzdanog informiranja i podizanja svijesti novinara i javnosti o ulozi i statusu pravosuđa te o postupcima u tijeku.

## 2. Reforma pravosuđa

Trebalo bi ubrzati napredak u povećanju dosljednosti sudske prakse, uključujući mjere za ubrzanje sudskih postupaka i korištenje novih mogućnosti, poput proširenog oduzimanja. Rumunjska bi u ovom području trebala:

- ubrzati rješavanje problema radnog opterećenja i donijeti zakonodavne mjere koje su potrebne za restrukturiranje sustava sudova
- pravosudnoj upravi osigurati potrebna sredstva informiranja o funkcioniranju pravosudnog sustava (npr. statistički alati, sustav vođenja predmeta, ankete za korisnike i osoblje) kako bi se omogućilo donošenje informiranijih odluka i pokazao ostvareni napredak
- osigurati potpunu i pravodobnu objavu te stalno ažuriranje svih sudskih odluka i obrazloženja na internetu
- osigurati postupak kojim su obuhvaćeni svi pravni stručnjaci i javna uprava
- dovršiti postupak u vezi sa zakonom o mirovinama sudaca osuđenih za kaznena djela
- osigurati bolje praćenje presuda na svim razinama kako bi se osiguralo ispravno provođenje odluka i novčanih kazni.

## 3. Integritet

Ostvareni napredak u pogledu okvira integriteta potrebno je učvrstiti razjašnjenjem pravnog okvira kako bi se otklonile sve dvojbe u pogledu njegove primjene. Rumunjska bi u ovom području trebala:

- osigurati primjenu zakona u području nespojivosti, sukoba interesa i nezakonito stečene imovine bez iznimaka
- Vlada i ANI trebali bi surađivati u izradi i dostavi prijedloga zakonodavstva za poboljšanje okvira integriteta
- provesti *ex ante* provjeru postupka javne nabave u ANI-ju kako bi se njegova primjena proširila sa sredstava EU-a na sve postupke javne nabave
- osigurati da se provedbom novog parlamentarnog statuta u najvećoj mogućoj mjeri automatizira primjena pravomoćnih sudskih odluka.

## 4. Borba protiv korupcije

Potrebno je nastaviti odlučno primjenjivati zakon kada je riječ o korupciji na visokoj razini i proširiti njegovu primjenu na korupciju manjih razmjera. Rumunjska bi u ovom području trebala:

- osigurati da se zakoni za borbu protiv korupcije jednako primjenjuju na sve
- povećati dosljednost i odvraćajući učinak kazni izrečenih u predmetima u vezi s korupcijom na svim sudovima u Rumunjskoj
- povećati napore u progonu sitne korupcije
- izraditi nacionalnu strategiju borbe protiv korupcije kako bi se uvela dosljednija mjerila i obveze javne uprave i rezultate javno objaviti.