



Bruxelles, 22.10.2019.
COM(2019) 499 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o napretku Rumunjske u okviru mehanizma suradnje i provjere

{SWD(2019) 393 final}

1. UVOD

Mehanizam suradnje i provjere (CVM) uspostavljen je nakon pristupanja Rumunjske Europskoj uniji 2007. kao prijelazna mjera kako bi se Rumunjskoj olakšao nastavak reforme pravosuđa i jačanje borbe protiv korupcije¹ te predstavlja izraz zajedničke predanosti rumunjske države i EU-a. U skladu s odlukom o uspostavi mehanizma te napomenom Vijeća CVM će se dovršiti kada budu propisno ispunjena sva mjerila za Rumunjsku.²

U okviru CVM-a još od 2007. radi se na poticanju i praćenju procesa reforme povezanog s tim pitanjima. Komisija je u siječnju 2017. provela sveobuhvatnu procjenu napretka ostvarenog u deset godina postojanja mehanizma.³ Iz te je perspektive bilo jasnije da je od pristupanja ostvaren znatan napredak, što je Komisiji omogućilo da iznese 12 preporuka koje bi bilo dovoljno ispuniti kako bi se okončao postupak CVM-a i koje bi se mogle ispuniti za vrijeme mandata ove Komisije. Dovršetak CVM-a ovisio bi o tome jesu li preporuke trajno ispunjene, ali i o razvoju događaja koji ne smije poništiti postignuti napredak.

Komisija je otad provela dvije procjene napretka u provedbi preporuka. U studenome 2017.⁴ Komisija je zabilježila napredak u provedbi niza preporuka, ali i to da je 2017. napredak u provedbi reformi usporen. Upozorila je na rizik od ponovnog otvaranja pitanja koja su se u izvješću iz siječnja 2017. smatrala riješenima. Sličnu je zabrinutost izrazilo i Vijeće.⁵

U izvješću iz studenoga 2018.⁶ Komisija je zaključila da je zbog razvoja događaja poništen napredak ili je dovedena u pitanje njegova trajnost. Ispunjavanje 12 preporuka iz izvješća iz siječnja 2017. zato više nije bilo dovoljno da bi se okončao postupak CVM-a te je stoga izneseno osam dodatnih preporuka. Od ključnih je rumunjskih institucija zatraženo da pokažu snažnu predanost neovisnosti pravosuđa i borbi protiv korupcije kao neizostavnim temeljima napretka i da ponovno uspostave sustav nacionalnih zaštitnih mjera te provjera i ravnoteža kako bi se mogao primijeniti u slučaju rizika od nazadovanja. To su stajalište podržali i Europski parlament i Vijeće. Europski parlament donio je rezoluciju u kojoj je pozvao na suradnju i naveo rizike za vladavinu prava.⁷ U zaključcima Vijeća iz prosinca 2018. Rumunjska je izrijeком pozvana da provede dodatne preporuke.⁸

¹ Mehanizam je uspostavljen Odlukom Komisije od 13. prosinca 2006. (C(2006) 6569) na temelju zaključaka Vijeća ministara od 17. listopada 2006. (13339/06).

² Zaključci Vijeća o mehanizmu suradnje i provjere, 12. prosinca 2017. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/hr/pdf>. Četiri mjerila za Rumunjsku navedena su u priloženom tehničkom izvješću na stranici 1.

³ COM(2017) 44 – https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_hr

⁴ COM(2017) 751 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0751&from=HR>

⁵ Zaključci Vijeća o mehanizmu suradnje i provjere, 12. prosinca 2017. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/hr/pdf>

⁶ COM(2018) 851 final – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0851&qid=1571057961703&from=HR>

⁷ Nezakonodavna rezolucija Europskog parlamenta o vladavini prava u Rumunjskoj od 13. studenoga 2018., P8_TA-PROV(2018)0446. U toj se rezoluciji rumunjski parlament i vlada pozivaju da pitanja rješavaju na temelju transparentnog i uključivog postupka, da surađuju s Europskom komisijom, Skupinom država protiv korupcije pri Vijeću Europe (GRECO) i Venecijanskom komisijom i u potpunosti provedu sve njihove preporuke te da se suzdrže od svake reforme koja bi ugrozila poštovanje vladavine prava, uključujući neovisnost pravosuđa.

⁸ U zaključcima Vijeća od 12. prosinca 2018. Rumunjska se poziva da „obnovi pozitivni zamah u pogledu reformi i poduzme hitne mjere, osobito kad je riječ o dodatnim ključnim preporukama Komisije povezanim s neovisnošću pravosuđa i reformom pravosuđa te borbom protiv korupcije na svim razinama, kao i kad je

U ovom se izvješću analizira stanje u razdoblju nakon studenoga 2018. U tom je razdoblju Komisija morala nekoliko puta izraziti zabrinutost u pogledu vladavine prava, osobito zbog nazadovanja u odnosu na napredak ostvaren prethodnih godina. U velikom dijelu tog razdoblja rumunjska su tijela pokazala neznatnu ili nikakvu volju za provedbu dodatnih preporuka iz studenoga 2018. te preporuka Venecijanske komisije i Skupine država za borbu protiv korupcije pri Vijeću Europe.⁹ Nastojanja onih koji su pokušali preokrenuti negativan trend – a među njima su uz političke aktere bili i pripadnici civilnog društva te sudstva – nisu uspjela prikupiti dovoljnu podršku. To je uzrokovalo ozbiljne sumnje u ispravno funkcioniranje mjera za provjeru i ravnotežu prihvaćenih u izvješću iz siječnja 2017. U svibnju 2019. Komisija je rumunjskim tijelima uputila dopis u kojem se navodi kako su nedavni događaji dodatno pogoršali postojeće probleme povezane s općim poštovanjem vladavine prava. U dopisu je navedeno da je moguće da će Komisija morati poduzeti korake na temelju okvira za vladavinu prava ako se stanje ne poboljša.¹⁰ U lipnju 2019. na sastanku s predsjednikom Junckerom i prvim potpredsjednikom Timmermansom rumunjski premijer obvezao se da neće nastaviti kontroverzne reforme pravosuđa te da će odmah ponovno pokrenuti dijalog u okviru CVM-a kako bi se postigao napredak u reformama pravosuđa i borbi protiv korupcije. Taj je izmijenjeni pristup bio u skladu s rezultatima referenduma održanog u svibnju 2019., koji je sazvaio rumunjski predsjednik i na kojem je velika većina rumunjskih građana podržala prijedloge za jačanje mjera zaštite od korupcije i od proizvoljnog donošenja izvanrednih uredaba.¹¹

Kao i proteklih godina, ovo je izvješće rezultat pomne analize koju je Komisija provela na osnovi bliske suradnje s rumunjskim institucijama te doprinosa drugih država članica, civilnog društva i drugih.

2. OPĆE STANJE

U izvješću iz siječnja 2017. navodi se da su postojali širi društveni, pravni i politički čimbenici koji, iako nisu obuhvaćeni CVM-om i njegovim preporukama, „imaju izravan učinak na sposobnost provođenja reforme, a zbog toga je Rumunjskoj osobito teško pokazati da se reforma ustalila”. Riječ je, među ostalim, o zakonodavnoj praksi u kojoj se tek trebaju razviti načela bolje regulative, napetim odnosima državnih aktera i medijskom okruženju. U naknadnim je izvješćima potvrđen jasan negativan učinak tih čimbenika na napredak reforme pravosuđa i borbu protiv korupcije.

riječ o ostalim pitanjima integriteta istaknutima u Izvješću” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/hr/pdf>).

⁹ Konkretno, riječ je o mišljenjima Venecijanske komisije 924/2018 o izmjenama zakona o pravosuđu i 930/2018 o izmjenama kaznenog zakona te mišljenju skupine GRECO AdHocRep(2018) 2 o izmjenama zakona o pravosuđu. Skupinu država za borbu protiv korupcije (GRECO) osnovalo je 1999. Vijeće Europe radi praćenja poštovanja standarda te organizacije u području borbe protiv korupcije.

¹⁰ Okvir za vladavinu prava Komisija je uspostavila 2014. kako bi se spriječio nastanak sustavne prijetnje vladavini prava jer bi u tom slučaju trebalo provesti postupak iz članka 7. UEU-a. Njime se osigurava postupak dijaloga s državom članicom koji se odvija u fazama i strukturiran je na temelju mišljenja i preporuka Komisije. Područje primjene okvira za vladavinu prava šire je od mjerila CVM-a i obuhvaća sve aspekte vladavine prava.

¹¹ Referendum o pravosuđu koji je sazvaio rumunjski predsjednik održan je 26. svibnja, a odaziv je bio viši od 40 %. Više od 80 % birača glasalo je za zabranu amnestije i pomilovanja za kaznena djela korupcije, a 81 % njih podržalo je prijedlog da se vladi zabrani izvanredno donošenje propisa povezanih s kaznenim djelima, kaznama i organizacijom pravosuđa, te da se proširi pravo izravnog osporavanja izvanrednih uredaba na Ustavnom sudu.

Razvoj događaja od posljednjeg izvješća ponovno je pokazao da je velikim zakonodavnim promjenama, i to ne samo u području pravosuđa, koje su donesene po hitnom postupku uz minimalno savjetovanje, nanesena šteta kvaliteti zakonodavstva i narušeno povjerenje javnosti u način donošenja politika. Suci i državni odvjetnici i dalje se suočavaju s obmanjujućim izvještajima i neopravdanim osobnim napadima u medijima, pri čemu su mehanizmi pravne zaštite nedostadni, što u konačnici utječe na ugled i vjerodostojnost cijelog pravosudnog sustava. Ponovno je izbio sukob među raznim granama državne vlasti, a ta se neslaganja sve češće iznose pred Ustavni sud, što dodatno povećava napetost i ukazuje na nedostatak lojalne suradnje.

Rasprave o sporazumima o suradnji pravosudnih institucija i rumunjskih obavještajnih službi („tajni protokoli”)¹² i dalje uzrokuju podjele. Odlukom Ustavnog suda sudovima je omogućeno da rješavaju tekuće i buduće predmete, ali još nije izvjesno kakav će stvarni učinak to proizvesti. Komisija ponovno naglašava da bi cilj trebala biti uspostava okvira u kojem su obavještajne službe pod primjerenim demokratskim nadzorom, kaznena se djela mogu učinkovito istražiti i sankcionirati uz potpuno poštovanje temeljnih prava, a javnost se može pouzdati u sigurnost neovisnosti pravosuđa. Komisija podsjeća na svoju prijašnju napomenu da bi stručno znanje iz drugih država članica moglo bi biti korisno u izgradnji jačeg sustava mjera tehničkog nadzora koje primjenjuje državno odvjetništvo te suradnje između obavještajnih službi i državnog odvjetništva koja je ključna za progon počinitelja teških kaznenih djela kao što su terorizam i kiberkriminalitet.¹³

Pristup koji je EU zauzeo prema vladavini prava, a koji je širi od područja primjene CVM-a, utječe i na šire okruženje na razini EU-a. Člankom 19. stavkom 1. UEU-a propisana je učinkovita pravna zaštita koju pružaju neovisni sudovi kao konkretan izraz vrijednosti vladavine prava, kako je potvrđeno nedavnom sudskom praksom Suda Europske unije. U Komunikaciji Komisije iz srpnja 2019.¹⁴ navedene su konkretne mjere za jačanje kapaciteta Unije za promicanje i podupiranje vladavine prava, za sprečavanje nastanka razloga za zabrinutost u pogledu vladavine prava pokretanjem ciklusa preispitivanja vladavine prava radi praćenja razvoja događaja u državama članicama te za pružanje djelotvornog odgovora. U političkim smjernicama za sljedeću Komisiju iznesena je namjera da se uspostavi sveobuhvatni mehanizam vladavine prava koji će se provoditi na razini EU-a i uključivati objektivno izvješćivanje svih država članica.¹⁵ Činjenica da se ti horizontalni procesi praćenja vladavine prava u svim državama članicama produbljuju te da ih se namjerava dalje razvijati naglašava specifičnu prirodu CVM-a kao procesa praćenja koji je ograničen i u pogledu država članica na koje se primjenjuje i u pogledu pitanja na koja se odnosi. Nakon što Komisija procijeni da je Rumunjska postigla dostatan napredak u ispunjavanju obveza koje je preuzela u trenutku pristupanja EU-u, EU bi daljnju potporu reformama u Rumunjskoj pružao u okviru takvih horizontalnih procesa praćenja vladavine prava u svim državama članicama. Pitanja koja se odnose na vladavinu prava, ali su izvan područja primjene CVM-a, u međuvremenu bi se rješavala u okviru novog mehanizma.

¹² Vidjeti Izvješće o napretku iz 2018., str. 2.

¹³ Rad obavještajnih službi nije u nadležnosti EU-a i nije obuhvaćen mjerilima CVM-a.

¹⁴ „Jačanje vladavine prava u Uniji – Nacrt za djelovanje”, COM(2019) 343 final. Time će se dopuniti okvir za vladavinu prava iz 2014.

¹⁵ *Političke smjernice za sljedeću Komisiju (2019.–2024.)* – „Ambicioznija Unija: Moj program za Europu”, str. 14.–15., vidjeti https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hr.pdf

3. PROCJENA NAPRETKA U ISPUNJAVANJU PREPORUKA

U ovom se odjeljku procjenjuje napredak u ispunjavanju 12 preporuka iz siječnja 2017. i osam dodatnih preporuka iz studenoga 2018. Ispunjavanje tih dodatnih preporuka i dalje je ključno za vraćanje procesa reforme na pravi put, uklanjanje negativnih učinaka nazadovanja utvrđenih u studenome 2017. i studenome 2018. te postizanje daljnjeg napretka prema dovršetku CVM-a.

3.1. Prvo mjerilo: Neovisnost pravosuđa i pravosudna reforma

3.1.1. Preporuke iz studenoga 2018.: vraćanje procesa reforme na pravi put

Zakoni o pravosuđu i pravna jamstva neovisnosti pravosuđa

U izvješću iz studenoga 2018. navodi se da bi izmijenjeni zakoni o pravosuđu koji su stupili na snagu u srpnju i listopadu 2018. mogli uzrokovati pritisak na suce i tužitelje te u konačnici ugroziti neovisnost, učinkovitost i kvalitetu pravosuđa. Umjesto da se usmjere na rješenja problema utvrđenih u prethodnim izvješćima u okviru CVM-a, zakoni su uzrokovali nove rizike, prije svega osnivanjem Posebnog odjela za istragu sudaca te ustrojem stegovnog sustava i sustava odgovornosti. Komisija je stoga zaključila da je donošenjem tih zakona učinjen korak unatrag u usporedbi s procjenom iz siječnja 2017. te je predložila da se stupanje na snagu tih promjena zamrzne kako bi se omogućilo vrijeme za razmišljanje.

U izvješću iz studenoga 2018. iznesene su sljedeće preporuke:

- *Hitno obustaviti provedbu zakona o pravosuđu i povezanih izvanrednih uredaba.*
- *Revidirati zakone o pravosuđu uzimajući u potpunosti u obzir preporuke izdane u okviru CVM-a te preporuke Venecijanske komisije i GRECO-a.*

Rumunjska tijela nisu postupila po tim preporukama, ustvrdivši pritom da pravne učinke zakona o pravosuđu nije bilo moguće spriječiti.

Svrha je preporuke bila nastojati riješiti bit problema koje su ti zakoni izazvali, a naknadni koraci dodatno pogoršali. Uz tri izvanredne uredbe koje je donijela u rujnu i listopadu 2018., vlada je početkom 2019. donijela još dvije izvanredne uredbe o izmjenama zakona o pravosuđu.¹⁶ Kao i u prethodnim slučajevima, brzina donošenja, nedostatak savjetovanja i nejasni razlozi za te izvanredne uredbe utjecali su na pravnu sigurnost i predvidljivost sudskog postupka. Zbog izmjena kojima je ubrzano osnivanje Posebnog odjela za istragu kaznenih djela koja su počinili suci i proširena njegova nadležnost te uzastopnih izmjena zahtjeva i postupovnih pravila za imenovanje tužitelja (uključujući rukovodstvo) u Nacionalnoj upravi za borbu protiv korupcije (DNA) dodatno su porasli zabrinutost i nedostatak povjerenja u te izmjene.¹⁷ Naime, čini se da su neke izmjene zakona donesene kako bi se pogodovalo određenim osobama.^{18,19} Te su izvanredne uredbe izazvale vrlo negativne reakcije, a one su pak pridonijele konkretnim reakcijama na izmjene zakonâ o pravosuđu na temelju izvanrednih uredbi, koje su građani izrazili na referendumu održanom 26. svibnja 2019.

¹⁶ Izvanredne uredbe br. 7/2019 od 20. veljače 2019. i br. 12/2019 od 5. ožujka 2019.

¹⁷ Za više pojedinosti o izmjenama vidjeti Tehničko izvješće.

¹⁸ Među ostalim, retroaktivno su postrožena pravila o senioritetu za državne odvjetnike, zbog čega određene osobe nisu mogle preuzeti određene dužnosti, ublaženi su uvjeti i izmijenjen postupak imenovanja rukovodstva Posebnog odjela, čime je omogućeno imenovanje određenih osoba, a plenum Vrhovnog sudskog vijeća podržao je prijedloge za imenovanje državnih odvjetnika na visokoj razini, zanemarujući pritom negativno mišljenje Odjela za tužiteljstvo.

¹⁹ Mišljenje Venecijanske komisije 950/2019, točka 49.

Razloge za zabrinutost zbog moguće štete za pravosudni sustav koji su izneseni u izvješću iz studenoga potvrdila je i provedba izmijenjenih zakona o pravosuđu u praksi. Strah izražen u Rumunjskoj i izvan nje da bi se Posebni odjel za istragu kaznenih djela koja su počinili suci mogao iskoristiti kao instrument političkog pritiska pokazao se opravdanim, prije svega zbog njegova načina rada.²⁰ Postoji niz primjera u kojima je Posebni odjel iskoristio svoje ovlasti kako bi promijenio tijek kaznenih istraga na način koji pobuđuje ozbiljne sumnje u njegovu objektivnost.²¹ Među tim su primjerima slučajevi u kojima je Posebni odjel pokrenuo istrage protiv sudaca i državnih odvjetnika koji su se usprotivili novim izmjenama pravosudnog sustava te nagle promjene u pristupu koji se primjenjuje u neriješenim slučajevima, primjerice povlačenje žalbi koje je DNA prethodno uložila u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini.²² Krajnje sporna bila su i imenovanja rukovodstva Posebnog odjela. Mnogi dionici u Rumunjskoj stoga su zatražili njegovo raspuštanje.²³

Venecijanska komisija donijela je u lipnju 2019. mišljenje o izvanrednim uredbama²⁴, u kojem je potvrdila da postoje dodatni razlozi za zabrinutost zbog novih izmjena²⁵ i rada Posebnog odjela. GRECO je u dvama novim izvješćima iz lipnja 2019. izrazio sličnu zabrinutost.²⁶

U srpnju 2019. ministar pravosuđa izrazio je spremnost da se u okviru novog procesa strukturiranog savjetovanja odgovarajuća zakonodavna rješenja utvrde uz savjetovanje s pravosuđem i Parlamentom.²⁷ Međutim, u kasnijim su izjavama visoki vladini dužnosnici dali naslutiti da neće biti predložene nikakve izmjene kad je riječ o Posebnom odjelu. Primjedbe Europske komisije, Venecijanske komisije i GRECO-a stoga nisu polučile daljnje izmjene.

Imenovanja u pravosuđu i pritisak na pravosudne institucije

Razvoj događaja od studenoga 2018. potvrdio je primjerenost dugoročne preporuke CVM-a da se osigura stabilnost i neovisnost postupka imenovanja državnih odvjetnika na visokoj razini. U izvješću u okviru CVM-a iz 2018. izražena je zabrinutost zbog tekućih postupaka

²⁰ U tom bi kontekstu trebalo napomenuti i to da je Posebni odjel pokrenuo kaznenu istragu protiv nekoliko članova Komisije i njezina osoblja nakon pritužbe podnesene 30. siječnja 2019., u kojoj ih se optužuje za zlorabu u radu, dostavljanje lažnih informacija putem krivotvorenih sredstava komunikacije i uspostavu zločinačke skupine za organizirati kriminal u kontekstu izrade izvješća u okviru CVM-a iz studenoga 2018. Predmet tog istražnog postupka bio je i glavni državni odvjetnik. Komisija podsjeća na to da na temelju Protokola o povlasticama i imunitetima priloženog Ugovorima članovi Komisije i njezina osoblja na području svake države članice uživaju imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnji koje poduzimaju u službenom svojstvu. Unatoč tome što rumunjska tijela, dakle, nemaju nadležnost u tim pitanjima, Posebni odjel otvorio je predmet 11. veljače te ga zatvorio tek 27. ožujka pozivajući se na nedostatak dokaza. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Glavni se primjer odnosi na kazneni progon bivše glavne tužiteljice Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije za vrijeme njezine kandidature za europsku javnu tužiteljicu. Čini se da su trenutak pokretanja kaznenog postupka i raspored sudskih poziva bili posebno osmišljeni kako bi omeli tu kandidaturu, a odlukom Visokog i kasacijskog suda o primijenjenim preventivnim mjerama taj je postupak proglašen nezakonitim. Činjenica da je pokrenut i drugi predmet povezan s glavnim državnim odvjetnikom ukazuje na sličnost s koracima poduzetima protiv viših sudaca koji su kritizirali Odjel.

²² Za primjere i detalje vidjeti Tehničko izvješće.

²³ Među njima su i udruženja sudaca, organizacije civilnog društva i oporbene stranke.

²⁴ Mišljenje o izvanrednim uredbama Geo br. 7 i Geo br. 12. o izmjenama zakona o pravosuđu, CDL-AD(2019)014, 21.–22. lipnja 2019.) — [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ U Mišljenju su istaknuta ozbiljna pitanja o osnovanosti i opravdanosti nekih izmjena.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 i GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Na procjeni radi radna skupina u Ministarstvu pravosuđa, uz savjetovanje sa svim pravosudnim tijelima i profesionalnim udruženjima sudaca. Ministar pravosuđa izjavio je 17. rujna 2019. da preliminarni zaključci doneseni na radnoj razini ne podržavaju funkcioniranje Posebnog odjela u postojećem obliku.

razrješenja/imenovanja glavnog tužitelja Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije i glavnog državnog odvjetnika.

U izvješću iz studenoga 2018. iznesene su sljedeće preporuke:

- *Hitno obustaviti sve tekuće postupke imenovanja i razrješenja viših državnih odvjetnika.*
- *Ponovno pokrenuti postupak za imenovanje glavnog tužitelja Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije koji ima dokazano iskustvo u progonu kaznenih djela korupcije i jasan mandat za nastavak stručne, neovisne i nepristrane istrage korupcije u okviru te ustanove.*
- *Poštovati negativna mišljenja Vrhovnog vijeća o imenovanjima ili razrješenjima državnih odvjetnika na rukovodećim položajima sve dok se ne uspostavi novi zakonodavni okvir u skladu s preporukom 1. iz siječnja 2017.*

Isprva se nije postupalo u skladu s tim preporukama. Tadašnji ministar pravosuđa ustrajao je na izboru svojeg kandidata za mjesto glavnog tužitelja DNA. Rumunjski predsjednik tog je kandidata drugi put odbio imenovati u siječnju 2019. Otada je postupak *de facto* suspendiran, a DNA-om upravlja privremeno rukovodstvo. Tadašnji ministar pravosuđa zatim je pokrenuo postupak za razrješenje glavnog državnog odvjetnika unatoč negativnom mišljenju Vrhovnog sudskog vijeća. Rumunjski predsjednik razrješenje je odbio u siječnju 2019. Međutim, s obzirom na to da je mandat za to radno mjesto istjecao u svibnju 2019., ministar je u travnju pokrenuo postupak imenovanja. Kao i u postupku odabira glavnog tužitelja Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije u srpnju 2018., ministar je sve kandidate proglasio neprikladnima, unatoč činjenici da su mnogi tada obnašali dužnosti viših tužitelja, uključujući tadašnjeg glavnog državnog odvjetnika. Glavni se državni odvjetnik zbog toga odlučio umiroviti, pa se i ta dužnost sada obnaša privremeno.²⁸ Tadašnji ministar pokrenuo je novi postupak imenovanja glavnog državnog odvjetnika, ali taj je postupak obustavio novi ministar pravosuđa, koji je preuzeo dužnost u travnju 2019. Pristupom sadašnjeg ministra izbjegnuto je daljnje pogoršanje stanja te je stvoren prostor za poboljšanje postupka. To bi poboljšanje trebalo biti prioritet rumunjske vlade jer se posljednjih godina iz iskustva pokazalo da postoji rizik od političkog utjecaja na postupak na štetu kvalitete imenovanja te da je potrebno pronaći dugoročno i održivo rješenje.

Pravosudna inspekcija ima ključnu ulogu u jačanju povjerenja javnosti u neovisnost, profesionalnost i integritet pravosuđa. Nakon višegodišnjih pozitivnih ocjena, u izvješću iz studenoga 2018. u vezi s Inspekcijom izneseni su ozbiljni razlozi za zabrinutost: niz stegovnih postupaka protiv sudaca koji su se javno usprotivili smjeru u kojem se provodi reforma pravosuđa, otkrivanje dokumenata koje su političari potom iskorištavali za napade na pravosudne institucije te produljenje mandata privremenog rukovodećeg tima od strane vlade.

U izvješću iz studenoga 2018. iznesene su sljedeće preporuke:

- *Vrhovno sudsko vijeće treba hitno imenovati privremeni rukovodeći tim u Pravosudnoj inspekciji te putem natječaja imenovati novi rukovodeći tim inspekcije u roku od tri mjeseca.*

Vrhovno sudsko vijeće nije imenovalo novi privremeni rukovodeći tim te je stoga glavni inspektor ostao na privremenoj dužnosti do svibnja 2019., kada je Vrhovno sudsko vijeće unatoč kontroverzama ponovno imenovalo istog glavnog inspektora. Istodobno su se nakon posljednjeg izvješća nastavili redati događaji po istom obrascu: otkrivanje dokumenata te niz

²⁸ Glavni tužitelj Uprave za istrage organiziranog kriminala i terorizma (DIICOT) podnio je 2. listopada 2019. ostavku zbog skandala povezanih s tekućim istragama i političkog pritiska. Sve funkcije državnog odvjetništva na visokoj razini sada obnašaju privremeno postavljene osobe.

stegovnih postupaka protiv sudaca²⁹, uključujući čelnike pravosudnih institucija koji su se usprotivili reformama pravosuđa.³⁰ Zbog tih je događaja preporuka iz studenoga 2018. zastarjela, ali razlozi za zabrinutost na kojima se temelji i dalje su jednako prisutni.

U uzastopnim izvješćima u okviru CVM-a navedeno je da su suci i pravosudne institucije bili izloženi pritisku u obliku javnih napada iz političkih redova i medija. Od početka 2018. situacija se dodatno pogoršala zbog radnji nadležnih tijela odgovornih za stegovnu i kaznenu istragu sudaca. Osobito su takvom pritisku već dugo izloženi Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije i ured glavnog državnog odvjetnika. U referentnom je razdoblju zabilježen i nagli porast pritiska na Visoki i kasacijski sud, na kojem se vode brojni postupci zbog korupcije na visokoj razini. Vlada je protiv Visokog suda pokrenula dva postupka zbog kršenja ustava u vezi s njegovim tumačenjem postupovnih pravila o osnivanju kaznenih sudbenih vijeća.^{31,32} Usto, Pravosudna inspekcija podnijela je stegovnu prijavu protiv predsjednice tog suda, a sudački odjel Vrhovnog vijeća zatražio je njezin opoziv. Čini se da je cilj tih udruženih nastojanja bio izvršiti pritisak na Visoki sud, a kad je predsjednica najavila da se ne namjerava natjecati za drugi mandat, to je jasno navela kao razlog.³³

Vrhovno vijeće nedavno je imenovalo novog predsjednika Visokog suda. Izuzetno je važno da Visoki sud pod novim rukovodstvom zadrži neovisnost i visoku razinu profesionalnosti, među ostalim u borbi protiv korupcije na visokoj razini.

Taj razvoj događaja potvrđuje Komisijinu procjenu iznesenu u izvješću iz studenoga 2018., u kojoj se navodi da Vrhovno sudsko vijeće ne obavlja svoju ulogu pružanja djelotvornih provjera i ravnoteža u cilju zaštite neovisnosti pravosudnih institucija izloženih pritisku. (vidjeti preporuku 7.).

Kazneni zakoni

U srpnju 2018. rumunjski je parlament u hitnom postupku donio izmjene kaznenog zakona i zakona o kaznenom postupku. Te su izmjene bile predmetom žestokih kritika, među ostalim Europske komisije i Venecijanske komisije.³⁴ Osobito je zabrinutost izazvala nagla promjena ravnoteže između prava optuženih, prava žrtava i obveze države da djelotvorno progoni kaznena djela. Izmjene su bile u očitijoj suprotnosti s preporukom u okviru CVM-a u da se poboljša stabilnost zakona te da se njihove izmjene donose samo ako se to izrijeком zahtijeva u odlukama Ustavnog suda i zbog prijenosa direktiva EU-a u nacionalno zakonodavstvo.

²⁹ Primjeri stegovnih istraga povezanih s javnim izjavama u kojima su kritizirane reforme koje su u tijeku: <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a|InfoCSM>; <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e|InfoCSM>; <http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274|InfoCSM>; http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36; <https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>

³⁰ Nedavni se primjer odnosi na izvješće Pravosudne inspekcije o primjeni mehanizama suradnje između službi kaznenog progona i obavještajnih službi za prisluškivanje. Izvješće je dospjelo u medije prije nego što ga je Vrhovno vijeće stiglo analizirati.

³¹ Te postupke zbog kršenja ustava Vlada je pokrenula pred Ustavnim sudom pozivajući se na sukob između Parlamenta (kao zakonodavca) i Visokog suda, na temelju činjenice da je Visoki sud prekoračio svoje ustavne ovlasti u tumačenju prava te da je zauzeo mjesto zakonodavca.

³² Izražene su sumnje u primjerenost situacije u kojoj Ustavni sud odlučuje o pravnom tumačenju koje je iznio Visoki sud.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

³⁴ Mišljenje Venecijanske komisije 930/2018.

Prevladao je dojam da mnoge promjene nisu u skladu s pravom EU-a ili međunarodnim obvezama Rumunjske. U listopadu 2018. Ustavni sud presudio je da su mnoge promjene neustavne.

U izvješću iz studenoga 2018. iznesene su sljedeće preporuke:

- *Zamrznuti stupanje na snagu izmjena kaznenog zakona i zakona o kaznenom postupku.*
- *Ponovno pokrenuti reviziju kaznenog zakona i zakona o kaznenom postupku uzimajući u potpunošću u obzir potrebu za usklađenošću s pravom EU-a i međunarodnim instrumentima za borbu protiv korupcije te preporuke u okviru CVM-a i mišljenje Venecijanske komisije.*

Nije se postupilo u skladu s tim preporukama. Nastupila je stanka, ali problemi nisu priznati, a to vrijeme nije iskorišteno za dublje promišljanje i savjetovanje. Parlament je u travnju po hitnom zakonodavnom postupku donio izmjene dvaju zakona te poseban zakon o korupciji. Mnoge izmjene i dalje su predstavljale razlog za zabrinutost zbog utjecaja na sposobnost tijela kaznenog progona i pravosuđa da istražuju i sankcioniraju kaznena djela općenito, a osobito kaznena djela povezana s korupcijom. Većina koja je podržala izmjene u Parlamentu obrazložila je da će se zadržati samo one izmjene koje Ustavni sud nije proglasio neustavnima u listopadu 2018. Oporbene stranke i rumunjski predsjednik te su izmjene osporili pred Ustavnim sudom, koji je u srpnju 2019. presudio da su izmjene u cijelosti neustavne i da nisu u skladu s njegovim ranijim odlukama.³⁵

Iako je intervencijom Ustavnog suda taj zakonodavni postupak nesporno prekinut te je spriječeno stupanje na snagu tih izmjena na temelju ustavnosti, razlozi za zabrinutost Europske komisije i mnogih drugih promatrača proizlaze iz političkih odluka na kojima se izmjene temelje. Razlog za zabrinutost stoga i dalje počiva na činjenici da se nije izrijekom odustalo od donesenih političkih odluka.³⁶

3.1.2. Preporuke iz siječnja 2017.: Neovisnost pravosuđa i pravosudna reforma

3.1.2.1. Neovisnost pravosuđa

Preporuka 1.: Uz potporu Venecijanske komisije uspostaviti pouzdan i neovisan sustav imenovanja državnih odvjetnika na visokoj razini utemeljen na jasnim i transparentnim kriterijima.

Preporuka 2.: Osigurati da kodeks ponašanja zastupnika koji se trenutačno izrađuje u parlamentu sadržava jasne odredbe o međusobnom poštovanju institucija i kojima se jasno utvrđuje da bi zastupnici i parlamentarni postupak trebali poštovati neovisnost sudstva. Predlaže se donošenje sličnog kodeksa ponašanja i za ministre.

Imenovanja

Komisija je u siječnju 2017. ponovila svoju preporuku da se uspostavi sustav transparentnog imenovanja državnih odvjetnika na visokoj razini na temelju zasluga kojim se može zajamčiti dovoljna zaštita od politizacije. U zaključku izvješća iz studenoga 2018. navodi se da se stanje pogoršalo i da se taj trend nastavlja (vidjeti prethodno navedeno).³⁷

³⁵ [Obrazloženje tih odluka još nije objavljeno.](#)

³⁶ U kolovozu 2019. parlament je službeno odbio zakon o amnestiji i pomilovanju iz veljače 2017., koji je bio ostao na njegovu dnevnom redu.

³⁷ COM(2018) 851 i SWD(2018) 551. Vidjeti i mišljenje Venecijanske komisije br. 924/2018 od 20. listopada 2018.

Povećana je transparentnost postupka, prije svega objavom kriterija Ministarstva pravosuđa za odabir i ocjenjivanje. Ministar pravosuđa priznao je potrebu za daljnjim poboljšanjima. Međutim, činjenica da je u manje od šest mjeseci došlo do četiri promjene pokazuje da korisna kratkoročna poboljšanja nisu isto što i dugoročno rješenje. Kako je prethodno navedeno u izvješćima u okviru CVM-a, problemi su toliko dugotrajni da je potrebno utvrditi promjene koje se temelje na konsenzusu i zakonima. Uključenost Venecijanske komisije i dalje je najbolji način za pronalaženje ravnoteže između uključenosti vlade i pravosudnih tijela, a to može utjecati na povjerenje javnosti.

Kodeks ponašanja

Kritike pravosudnog sustava i pojedinih sudaca od strane medija, vlade i zastupnika u parlamentu i u izvještajnom su razdoblju bile vrlo uobičajena pojava.

Kodeks ponašanja parlamentarnih zastupnika na snazi je od kraja 2017. U izvješću iz studenoga 2018. utvrđeno je da zbog nedostatka izričitih odredbi o poštovanju neovisnosti sudstva Kodeks još ne ispunjava tu funkciju. U razdoblju nakon izvješća iz studenoga 2018. Zastupnički dom izrekao je sankcije zbog kršenja Kodeksa u određenim slučajevima, no čini se da se oni ne odnose na slučajeve kritiziranja pravosuđa koji bi mogli ugroziti njegovu neovisnost.³⁸

Komisija je također predložila da bi bilo korisno donijeti ministarski kodeks, a u travnju 2019. vlada je izmijenila kodeks ponašanja ministara kako bi se u njemu izričito navela potreba za poštovanjem neovisnosti pravosuđa. Još nije jasno može li taj kodeks biti djelotvoran instrument za preuzimanje odgovornosti.

3.1.2.2. Reforma pravosuđa

Preporuka 3.: Potrebno je zaključiti sadašnju fazu reforme kaznenog zakona u Rumunjskoj na način da parlament ispuni svoje planove za donošenje izmjena koje je vlada predložila 2016. nakon savjetovanja s pravosudnim tijelima. Ministar pravosuđa, Vrhovno sudsko vijeće i Visoki i kasacijski sud trebali bi dovršiti akcijski plan kojim bi se osiguralo poštovanje novog roka za provedbu preostalih odredbi zakona o parničnom postupku.

Preporuka 4.: Kako bi se dodatno poboljšala transparentnost i predvidljivost zakonodavnog postupka te ojačale zaštitne mjere unutar sustava u interesu trajnosti napretka, vlada i parlament trebali bi osigurati potpunu transparentnost i uzeti u obzir savjetovanja s relevantnim tijelima i dionicima uključenima u donošenje odluka i zakonodavnu djelatnost o kaznenom zakonu i zakonu o kaznenom postupku, zakonima o korupciji, zakonima o integritetu (nespojivost, sukob interesa, nedokazano porijeklo imovine), zakonima o pravosuđu (koji se odnose na organizaciju pravosudnog sustava) te građanskom zakoniku i zakonu o građanskom postupku vodeći se primjerom transparentnosti u donošenju odluka koju je vlada uvela 2016.

Zakon o parničnom postupku

Preporuka 3. odnosi se na dovršetak reforme zakona o parničnom postupku, kojom je u građanski postupak dodana faza sudskog vijeća. Od te se reforme odustalo 2018.³⁹ To znači da više ne postoji faza kojom se trebala povećati učinkovitost građanskog postupka, ali bi se time trebalo omogućiti razdoblje stabilnosti u toj grani pravosudnog sustava.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

³⁹ Izmijenjeni su zakoni stupili na snagu u prosincu 2018. Zakon 310/2018 od 17. prosinca 2018. o izmjeni i dopuni Zakona 134/2010 o Zakonu o parničnom postupku.

Transparentnost i predvidljivost zakonodavnog postupka za donošenje zakona o pravosudnoj reformi i antikorupcijskim mjerama (za Kazneni zakon vidjeti prethodno navedeno)

U izvješću iz siječnja 2017. jasno je navedeno da je važan sam postupak donošenja zakona. To i dalje izaziva zabrinutost. Zbog učinka koji takav postupak ima na kvalitetu zakonodavstva, pravnu sigurnost, vanjske provjere vlade i načelo diobe vlasti Venecijanska komisija⁴⁰ snažno je kritizirala postupak izmjene pravosudnih zakona nizom izvanrednih uredaba.⁴¹ Jednako tako, kako je prethodno navedeno, zakonodavni postupak u Parlamentu o izmjeni kaznenog zakona i zakona o kaznenom postupku te posebnog zakona o korupciji u travnju 2019. trajao je samo oko tjedan dana.

To je bio najvažniji argument naveden u dopisu Komisije iz svibnja 2019., u kojem je izražena zabrinutost zbog rizika za vladavinu prava. Ta je zabrinutost izražena i na svibanjskom referendumu, na kojem se pokazalo da postoji snažna javna potpora za uređeniji postupak. Premijer je izjavio da će vlada poštovati rezultate i da će se suzdržati od donošenja izvanrednih uredaba u području pravosuđa. Također, u rujnu 2019. parlament je raspustio Posebni parlamentarni odbor za sistematizaciju, ujednačavanje i osiguravanje zakonodavne stabilnosti u pravosuđu, koji je bio odgovoran za neke od najagilijih postupaka.

Od izvješća iz studenoga 2018. razvoj događaja u zakonodavstvu u vezi s pravnim okvirom za integritet izazvao je sličnu zabrinutost. Uzastopnim izmjenama zakonâ o integritetu znatno se povećala nejasnoća i pravna nesigurnost (vidjeti drugo mjerilo).

Preporuka 5.: Vlada bi trebala donijeti odgovarajući akcijski plan za rješavanje pitanja provedbe sudskih odluka i primjene sudske prakse od strane javne uprave, uključujući mehanizam za prikupljanje točne statistike radi budućeg praćenja. Također bi trebala razviti sustav unutarnjeg praćenja u koji bi bili uključeni Vrhovno sudsko vijeće i Revizorski sud kako bi se osigurala ispravna provedba akcijskog plana.

Preporuka 6.: Strateška pravosudna uprava, tj. ministar pravosuđa, Vrhovno sudsko vijeće, Visoki i kasacijski sud i glavni državni odvjetnik trebali bi osigurati provedbu akcijskog plana kako je donesen i uspostaviti praksu redovnog izvješćivanja javnosti o njegovoj provedbi, uključujući rješenja pitanja manjka sudskih službenika, prevelikog radnog opterećenja i kašnjenja obrazloženja odluka.

Poštovanje sudskih odluka

Rumunjska vlada odobrila je 3. travnja 2019. memorandum o „mjerama za izvršenje presuda protiv javnog dužnika u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava u pogledu neizvršenja ili zakašnjelog izvršenja presuda izrečenih protiv javnog dužnika”. To se nadovezuje na skupinu predmeta „Săcăleanu protiv Rumunjske” pred Europskim sudom za ljudska prava⁴².

⁴⁰ Mišljenje Venecijanske komisije 950/2019.

⁴¹ U mišljenju se zaključuje: „najviše zabrinjava činjenica da vlada i dalje donosi zakonodavne izmjene izvanrednim uredbama. Iako je u Ustavu jasno navedeno da bi to trebala biti izvanredna mjera, donošenje zakonodavstva odlukama po hitnom postupku postalo je svakodnevna pojava. Temeljna pravila funkcioniranja najvažnijih državnih institucija prebrzo se i prečesto mijenjaju, bez pripreme i savjetovanja, što dovodi do legitimnih pitanja o ispravnosti ishoda i stvarnim razlozima pojedinih promjena. Pravni dokumenti koji iz toga proizlaze nisu jasni. Tom se praksom slabe vanjske provjere vlade, ona je u suprotnosti s načelom diobe vlasti i zadire u pravnu sigurnost.”

⁴² Akcijski plan strukturnih mjera za skupinu predmeta Săcăleanu dostupan je na sljedećoj adresi <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

Prijedloge iz memoranduma, uključujući potrebne regulatorne mjere, sad analiziraju rumunjske vlasti u svrhu pripreme za njihovu provedbu. Ministarstvo pravosuđa i Vrhovno sudsko vijeće u posljednjoj su fazi razvoja IT aplikacije „ECRIS”, koja će se koristiti za utvrđivanje broja pravomoćnih presuda u kojima su javne institucije dužnici ili vjerovnici⁴³.

Strukturne reforme pravosudnog sustava

Strateška pravosudna uprava tijekom najvećeg dijela referentnog razdoblja nije djelovala kako je predviđeno⁴⁴. U rujnu 2019. ponovno su održani sastanci, uz potporu novih koordinacijskih mehanizama i nastojanja za izgradnju dijaloga sa sucima, profesionalnim udruženjima i civilnim društvom⁴⁵. S obzirom na postojeće probleme ključno je da se Strateška pravosudna uprava razvije u forum koji bi mogao odgovoriti na najvažnija strateška pitanja pravosudnog sustava. Na taj bi način mogla djelovati kao posrednik za obnovu povjerenja između ključnih pravosudnih i vladinih institucija. Činjenica da su temeljne promjene u funkcioniranju i organizaciji pravosudnog sustava provedene izvanrednim uredbama, a ne sporazumnim odlukama Strateške pravosudne uprave, može samo smanjiti djelotvornost i održivost tih promjena.⁴⁶

Preporuka 7: Novo Vrhovno sudsko vijeće trebalo bi izraditi kolektivni program za svoj mandat, uključujući mjere promicanja transparentnosti i odgovornosti. Njime bi trebala biti obuhvaćena i strategija informiranja u koju bi bili uključeni redoviti otvoreni sastanci sa skupštinama sudaca i državnih odvjetnika na svim razinama te civilnim društvom i strukovnim organizacijama te godišnje izvješće o kojem bi se raspravljalo na općim skupštinama sudaca i državnih odvjetnika.

Transparentnost i odgovornost Vrhovnog sudskog vijeća

Iako Vrhovno sudsko vijeće tvrdi da i dalje provodi prioritete za svoj mandat⁴⁷, razdoblje nakon izvješća iz studenoga 2018. obilježile su podjele i nesuglasice u tom vijeću. Osim toga, često ga se zaobilazilo u trenucima kad su vlada i parlament donosili bitne odluke o organizaciji i funkcioniranju pravosuđa. Stajališta u Vrhovnom sudskom vijeću o pitanjima koja su presudna za funkcioniranje rumunjskog pravosudnog sustava, kao što je Posebni odjel za istrage sudaca ili ključna imenovanja, te o obrani neovisnosti pravosuđa, izazivaju zabrinutost u pogledu njegove institucijske neovisnosti i autoriteta. To je dodatno pogoršano izmjenama zakonâ o pravosuđu kojima je omogućeno da odluke o ključnim pitanjima donosi samo nekoliko članova Vrhovnog sudskog vijeća (vidjeti prethodno navedeno). To se pokazalo i u izjavama koje su objavljene u ime tog vijeća iako je s njima bio suglasan samo dio njegovih članova. Isti uzorak vidljiv je i u nedostatku potpore profesionalnih udruženja ili suradnje sa sucima na sudovima i uredima državnog odvjetništva. Vrhovno sudsko vijeće bilo je podijeljeno oko toga kako reagirati na preporuke Europske komisije, Venecijanske komisije i GRECO-a te općenito oko toga kada treba poduzeti korake u obrani neovisnosti pravosuđa

⁴³ Vidjeti Tehničko izvješće – Preporuka 5.

⁴⁴ Stratešku pravosudnu upravu čine ministar pravosuđa, Vrhovno sudsko vijeće, Visoki i kasacijski sud (HCCJ) i glavni državni odvjetnik. Osnovana je 2016. kao forum za olakšavanje rasprave i sporazumnog donošenja odluka o strateškim usmjerenjima i resursima pravosudnog sustava. Također nadzire provedbu strategije razvoja pravosuđa.

⁴⁵ Sastanak Odbora za stratešku upravu održan je 17. rujna. Sadašnji ministar pravosuđa planira održavati sastanke svakih šest tjedana. Usporedno su održani radne skupine i savjetovanja o Posebnom odjelu za istrage kaznenih djela koje su počinili suci i za kazneni zakon.

⁴⁶ Primjerice, izvanredne uredbe o pravosudnim zakonima donesene u razdoblju od rujna 2018. do ožujka 2019.

⁴⁷ Za razdoblje 2017. – 2022.

jer predsjednik Vijeća i dio članova nastavljaju braniti aktualne tekstove zakonâ o pravosuđu. Vijeće je reagiralo na neke pritužbe iznesene u pogledu obrane neovisnosti, ugleda i nepristranosti sudaca, ali to se doima prilično skromnim u odnosu na ozbiljnost problema. Ako se Vijeće i pozivalo na obranu neovisnosti pravosuđa, povremeno je postavljalo pitanja moguće političke pristranosti.⁴⁸

Napredak se nastavlja u ispunjavanju prvog mjerila u području preporuke 5. (izvršenje presuda) i preporuke 3. (samo kad je riječ o Zakonu o parničnom postupku). Nisu provedene preporuke 1., 3. i 4. U okviru preporuka 2., 6. i 7. nije ostvaren napredak u smjeru ostvarenja značajnih rezultata. Kad je riječ o dodatnim preporukama iz studenoga 2018., stanje se još i pogoršalo, a nedavni pozitivan pristup nije urodio plodom u pogledu konkretnih mjera za poboljšanje stanja. Potvrđena je zabrinutost zbog rizika za djelotvornost i neovisnost pravosudnog sustava. Komisija stoga smatra da se prvo mjerilo ne može smatrati ispunjenim te da rumunjske vlasti trebaju poduzeti korake kako bi provele sve preporuke iz siječnja 2017. i studenoga 2018.

3.2. Drugo mjerilo: Okvir za integritet i Nacionalna agencija za integritet

Predvidljivost i pravna sigurnost pravnog okvira za integritet

U prethodnim izvješćima u okviru CVM-a naglašeni su stalni problemi u pogledu pravnog okvira za integritet i potreba za stabilnošću i jasnoćom. U posljednje dvije i pol godine doneseno je pet zakonodavnih prijedloga kojima se mijenjaju zakoni o integritetu. Osim što su njima oslabljene određene odredbe i sposobnost Nacionalne agencije za integritet (ANI) da nastavi obavljati svoje zadaće, te uzastopne izmjene dodatno su pridonijele održavanju rascjepkanog pravnog okruženja.

Posebnu zabrinutost izazivaju dva prijedloga koja stupaju na snagu 2019. Prvim prijedlogom propisuje se rok od tri godine od djela kojima se utvrđuje postojanje sukoba interesa ili neusklađenosti. Kao prvo, to ima konkretan utjecaj na predmete koji su u tijeku, pri čemu ANI očekuje da će do kraja ove godine morati zatvoriti oko 200 istraga. Kao drugo, stvara se nedosljednost s ostalim odredbama o okviru za integritet tako da sad nije jasno može li se sankcija izreći nakon pravomoćne sudske odluke ako ona (a ne sâmo izvješće ANI-ja) dolazi nakon isteka trogodišnjeg razdoblja. Drugim prijedlogom mijenja se sustav sankcioniranja sukoba interesa za lokalne izabrane dužnosnike i uvodi novi sustav administrativnog sankcioniranja. Taj je novi sustav manje zahtjevan od postojećeg, a stajalište ANI-ja je da ne omogućuje odvratajuće sankcije. Dovoljno odvratajuće sankcije za neusklađenost i sukob interesa važan su element u sprečavanju korupcije. Ta dva prijedloga povećavaju pravnu nesigurnost u pogledu primjenjivog režima integriteta i stvaraju rizik od nazadovanja u ispunjavanju drugog mjerila ako se „odvratajuće sankcije” više ne mogu izreći (unatoč pravomoćnoj sudskoj odluci).

Preporuka 8.: Osigurati početak djelovanja sustava PREVENT. Nacionalna agencija za integritet i Nacionalna agencija za javnu nabavu trebale bi uspostaviti praksu izvješćivanja o ex ante provjerama postupaka javne nabave i njihovu praćenju, uključujući ex post provjere, te slučajevima otkrivenih sukoba interesa ili korupcije te organizirati javne rasprave na kojima se vlada, lokalna tijela, pravosuđe i civilno društvo mogu očitovati.

⁴⁸ Primjer za to su izjave kojima se osuđuju izjave predsjednika Europskog parlamenta u kojima se kritiziraju preventivne mjere koje je poduzeo Posebni odjel za istrage sudaca koje su onemogućile kandidatkinji za EPPO da prisustvuje saslušanju u Europskom parlamentu i izjave rumunjskog predsjednika u kojima odbija kandidata za ministra pravosuđa kojega je predložio premijer u kolovozu 2019.

Preporuka 9: Parlament bi trebao biti transparentan pri donošenju odluka u pogledu daljnjeg postupanja u vezi s konačnim i neopozivim odlukama donesenima protiv zastupnika u slučaju nespojivosti, sukoba interesa i nedokazanog porijekla imovine zastupnika.

Sustav PREVENT

U izvješću iz studenoga 2018. ocijenjeno je da je ta preporuka ispunjena. Sustav PREVENT i dalje je potpuno funkcionalan, a ANI izvješćuje o pozitivnim rezultatima. Općenito, rezultati Agencije stabilni su u istragama slučajeva nespojivosti i administrativnih sukoba interesa⁴⁹.

Provedba sudskih odluka koje se odnose na zastupnike u parlamentu

U izvješću iz studenoga 2018. navedena su kašnjenja i očite nedosljednosti u primjeni sankcija za parlamentarne zastupnike za koje je pravomoćnom sudskom odlukom donesenom na temelju izvješća ANI-ja utvrđeno da imaju nekompatibilne dužnosti ili su u sukobu interesa. U njemu je istaknuto moguće različito tumačenje pravila (osobito ako se predmetni incident povezan s integritetom dogodio u prethodnom mandatu ili na prethodnoj dužnosti). Izvješće je pokazalo da je pravila o nespojivosti i sukobu interesa potrebno jasnije oblikovati kako bi se ispunilo mjerilo CVM-a o osiguranju „obveznih odluka na temelju kojih se mogu izreći odvrćajuće sankcije”. Nakon izvješća iz studenoga 2018. nema novih događaja u vezi s tim pitanjem. Ministar pravosuđa u srpnju 2019. predložio je organizaciju sastanka sa svim uključenim tijelima kako bi se riješilo to pitanje. To bi mogao biti konstruktivan prvi korak. Cilj bi trebao biti trajno rješenje kojim se jamči potrebna jasnoća.

Preporuka 8. i dalje je ispunjena. Za napredak u okviru preporuke 9. potrebno je razriješiti postojeće nejasnoće o pravilima. Morat će se razjasniti razvoj događaja u pogledu zakonâ o integritetu kako bi se izbjegao rizik od toga da se odvrćajuće sankcije ne mogu više primjenjivati nakon pravomoćne sudske odluke, što bi predstavljalo nazadovanje u ispunjavanju drugog mjerila. Drugo mjerilo stoga još nije ispunjeno.

3.3. Treće mjerilo: Suzbijanje korupcije na visokoj razini

Održivost Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije i trajnost borbe protiv korupcije

Nakon izvješća iz studenoga 2018., unatoč vrlo teškim okolnostima, pravosudne institucije uključene u suzbijanje korupcije na visokoj razini nastavile su istraživati optužbe i sankcionirati teška kaznena djela korupcije na visokoj razini.

U izvješću iz studenoga 2018. navedeno je da postoji obrazac pritiska na ključne institucije za borbu protiv korupcije, posebno Nacionalnu upravu za suzbijanje korupcije (DNA) i Visoki i kasacijski sud, te je iskazana sve veća zabrinutost u pogledu njihove kontinuirane sposobnosti izvršavanja zadaća, što utječe na trajnost borbe protiv korupcije. Iako su im rezultati i dalje vrlo dobri, postoje znakovi da stalni pritisak šteti tim institucijama.

Izmijenjeni zakoni o pravosuđu uključivali su nagle promjene pravila o senioritetu, što je utjecalo na sposobnost djelovanja DNA-a. Na djelotvorno postupanje s predmetima u vezi s korupcijom na visokoj razini negativno utječe i to što se u brojnim predmetima odgovornost prenosi na Posebni odjel, koji nije nadležan samo za istrage kaznenih djela koja su počinili suci, nego i za povezana kaznena djela drugih osoba. U studenome 2018. utvrđeno je da postoji opasnost od toga da bi se Posebni odjel mogao iskoristiti kao sredstvo za promjenu smjera u predmetima korupcije na visokoj razini i za održavanje pritiska na suce, a to se i ostvarilo (vidjeti prvo mjerilo). Zbog prekida postupka imenovanja DNA i dalje nema

⁴⁹ Vidjeti i Tehničko izvješće – Drugo mjerilo

glavnog tužitelja. Iako se pod njegovim privremenim vodstvom nastavilo uspješno raditi, privremena priroda takvih imenovanja dodaje element nesigurnosti i ranjivosti.

Snažan rast pritiska na Visoki sud (vidjeti prvo mjerilo) utjecao je i na djelotvornost pravosuđa u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini. Konkretno, Visoki sud upućen je na Ustavni sud u dvama postupcima ustavnog sukoba koje je Vlada pokrenula u vezi s njegovim tumačenjem postupovnih pravila o osnivanju žalbenih vijeća od pet sudaca i u vezi sa sastavom tročlanih sudskih vijeća za prvostupanjske postupke povezane s korupcijom. Iako se odluke Ustavnog suda ne primjenjuju na dovršene sudske predmete, daljnje postupanje po presudi o petočlanim sudskim vijećima uzrokovalo je veliku nesigurnost. Početkom 2019. razmatralo se donošenje izvanredne uredbe koja bi, da je donesena, omogućila da petočlano sudsko vijeće ponovno otvori sve predmete korupcije na visokoj razini u kojima je od 2014. donesena pravomoćna presuda Visokog suda. Iako je zbog kritika tog prijedloga na nacionalnoj i međunarodnoj razini spriječeno donošenje takve izvanredne uredbe, rumunjske bi vlasti trebale odustati od pokušaja ostvarivanja ciljeva takve mjere da bi jasno dale do znanja da nakon presuda Ustavnog suda nije potrebno donositi propise o zaključenim predmetima te naglasile svoju predanost djelotvornoj borbi protiv korupcije.

Presude Ustavnog suda imaju izravan učinak na predmete povezane s korupcijom na visokoj razini koji su u tijeku, uključujući kašnjenja i ponovno pokretanje sudskih postupaka te su, pod određenim uvjetima, omogućile ponovno otvaranje nekoliko dovršenih predmeta. Puno posljedice toga tek će nastupiti. To se jasno prelijeva na pravosudni postupak, što je izazvalo šire sumnje u održivost napretka koji je Rumunjska dosad ostvarila u borbi protiv korupcije, tim više što se događa istodobno s izmjenama kaznenog zakona i zakona o kaznenom postupku, u kojima nije uzeta u obzir preporuka iz studenoga 2018. o potrebi usklađivanja s pravom EU-a i međunarodnim instrumentima za borbu protiv korupcije (vidjeti i prvo mjerilo).

Preporuka 10.: Trebalo bi donijeti objektivne kriterije za donošenje i obrazloženje odluka o ukidanju imuniteta zastupnika u parlamentu kako bi se osiguralo da se imunitet ne upotrebljava za izbjegavanje istrage i progona kaznenih djela korupcije. Vlada bi također trebala razmotriti izmjene zakona u cilju ograničavanja imuniteta ministara na trajanje njihova mandata. Tu bi joj mogli pomoći Venecijanska komisija i GRECO. Parlament bi trebao uspostaviti sustav redovitog izvješćivanja o odlukama domova parlamenta o zahtjevima za ukidanje imuniteta te bi mogao organizirati javnu raspravu kako bi se Vrhovno sudsko vijeće i civilno društvo mogli očitovati.

Preporuka 10. odnosi se na odgovornost parlamenta pri donošenju odluka o zahtjevima državnog odvjetništva za odobrenje preventivnih mjera, kao što su pretrage i uhićenja, te o zahtjevima za odobrenje istrage zastupnika koji obnašaju ili su obnašali dužnost ministra. Činjenica da nema obrazloženja odluka koje je donio parlament, kao i brojni slučajevi u kojima parlament nije dopustio nastavak istrage, uzrokovali su zabrinutost u pogledu objektivnosti tih odluka.

Zastupnički dom izmijenio je 5. lipnja 2019. svoj poslovnik o kaznenom progonu članova ili bivših članova vlade koji su članovi tog doma. Konkretno, posebno je upućeno na kriterije iz izvješća Venecijanske komisije o svrsi o i ukidanju zastupničkog imuniteta⁵⁰. Tu izmjenu

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011.

treba pozdraviti, a Komisija s nestrpljenjem iščekuje njezinu djelotvornu provedbu, među ostalim i zbog preporuke da se u raspravu uključe pravosudna tijela i civilno društvo.

Senat se potiče na donošenje sličnih pravila. Početkom lipnja odbijen je zahtjev tužitelja za ukidanje imuniteta predsjedniku Senata. Senat je u rujnu odbio zahtjev za pokretanje kaznenog progona senatora koji je prije bio ministar zdravstva.

Komisija ponavlja svoj zaključak iz studenoga 2018. da je Rumunjska dovela u pitanje temelj pozitivne ocjene koju je dobila u okviru trećeg mjerila u siječnju 2017. Unatoč činjenici da su i DNA i Visoki i kasacijski sud nastavili istraživati i sankcionirati korupciju na visokoj razini te pokazali profesionalnost u vrlo teškim okolnostima, napadi na njihove aktivnosti, uzastopne izmjene primjenjivog pravnog okvira i moguće osporavanje autoriteta pravomoćne presude dovode u pitanje održivost rumunjskih postignuća u borbi protiv korupcije na visokoj razini. Stoga se provedba preporuke 10., unatoč nekim nedavnim pozitivnim kretanjima, više ne može smatrati dostatnom za zatvaranje mjerila.

3.4. Četvrto mjerilo: Suzbijanje korupcije na svim razinama

Preporuka 11.: Nastaviti provedbu nacionalne strategije za borbu protiv korupcije uz poštovanje rokova koje je vlada utvrdila u kolovozu 2016. Ministarstvo pravosuđa trebalo bi uspostaviti sustav izvješćivanja o djelotvornoj provedbi nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (uključujući statističke podatke o incidentima u javnoj upravi povezanim s integritetom, podatke o disciplinskim postupcima i sankcijama te informacije o strukturnim mjerama koje se primjenjuju u osjetljivim područjima).

Preporuka 12.: Osigurati potpunu i stvarnu operativnost nacionalne agencije za upravljanje zaplijenjenom imovinom u cilju izdavanja prvog godišnjeg izvješća koje bi sadržavalo pouzdane statističke informacije o oduzimanju imovine stečene na nezakonit način. Agencija bi trebala uspostaviti sustav redovitog izvješćivanja o razvoju administrativnih kapaciteta, rezultatima oduzimanja imovine stečene na nezakonit način i upravljanju tom imovinom.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije

Provedba nacionalne strategije za borbu protiv korupcije nastavila se na tehničkoj razini. U središnjim institucijama, ali i na lokalnoj razini (općinska vijeća i gradske vijećnice) pokrenute su preventivne mjere za sprečavanje korupcije kao što su unutarnje revizije svih uključenih javnih institucija i misije evaluacije koje provode ravnopravna tijela, a koje su planirane 2018. Sudionici platformi za međuinstitucijsku suradnju sastali su se u travnju 2019. Vlasti izvješćuju i o nastavku mjera i aktivnosti za sprečavanje korupcije u središnjim ministarstvima i javnim institucijama u osjetljivim područjima, uključujući obrazovanje, ministarstvo unutarnjih poslova i financije. No, sprečavanje korupcije ne smatra se važnim političkim prioritetom.

Jedan je od ciljeva strategije veća uspješnost u borbi protiv korupcije nametanjem kaznenih i administrativnih sankcija. Nakon izvješća iz studenoga 2018. državno odvjetništvo i dalje provodi djelotvoran progon kaznenih djela korupcije koja nisu u nadležnosti DNA-a⁵¹. Međutim, prethodno opisani pritisak na ključne institucije⁵² te zakonodavne izmjene koje su na snazi ili koje je donio Parlament neizbježno su imali negativan učinak na borbu protiv korupcije i to ne samo zato što je poslana kontradiktorna poruka u smislu političke potpore za

⁵¹ Rezultati institucija navedeni su u tehničkom izvješću.

⁵² Vidjeti prvo i treće mjerilo.

daljnje djelovanje u cilju sprečavanja i sankcioniranja korupcije. To uključuje izmjene kaznenog zakona i okvira za integritet, uz rizik od utjecaja na sve razine javne uprave.

Nacionalna agencija za upravljanje zaplijenjenom imovinom

Nacionalna agencija za upravljanje zaplijenjenom imovinom sada je potpuno operativna i nastavlja razvijati svoj rad, što jasno navodi u godišnjim izvješćima. To je pozitivan primjer kako je razmatranje primjera dobre prakse u drugim državama članicama (Belgija, Francuska, Italija i Nizozemska) i šire doprinijelo izradi uspješnog plana.

Na temelju analize četvrtog mjerila Komisija može ponoviti svoj zaključak iz studenoga 2018. da je potrebno dodatno raditi na ispunjenju tog mjerila. Sprečavanje korupcije osobito se koči političkim zbivanjima, što dovodi u pitanje vjerodostojnost napretka (preporuka 11.). Kad je riječ o preporuci 12., Komisija potvrđuje da je ta preporuka provedena.

4. ZAKLJUČAK

Od zadnjeg se izvješća Komisija se često morala vraćati na razvoj događaja u Rumunjskoj u pogledu reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije. Komisija je u svakom od tih slučajeva potvrdila nazadovanje u odnosu na napredak ostvaren prethodnih godina i naveden u izvješću iz studenoga 2018.

Razvoj situacije u prvim mjesecima 2019. uzrokovao je veliku zabrinutost. Komisija je zato u svibnju 2019. morala obavijestiti rumunjska tijela da će, ako se uskoro ne ostvare potrebna poboljšanja, ili ako se poduzmu daljnje negativne mjere, poduzeti korake na temelju okvira za vladavinu prava, kojim se predviđa dijalog radi rješavanja problema u vezi s vladavinom prava (i koji stoga može nadilaziti parametre CVM-a).

Komisija je pozdravila činjenicu da je u lipnju rumunjska vlada izrazila želju za uspostavom novog pristupa te da su uloženi napor i nove mehanizme za savjetovanje i dijalog s pravosuđem. Komisija sa zadovoljstvom očekuje da nadležna rumunjska tijela tu namjeru pretoče u konkretne zakonodavne i druge mjere. Kako bi se uzele u obzir preporuke sažete u ovom izvješću i ostvario napredak, bit će potrebno poduzeti konkretne korake. Najvažnije rumunjske institucije trebaju kolektivno pokazati snažnu predanost neovisnosti pravosuđa i borbi protiv korupcije kao neizostavnim temeljima napretka te zajamčiti mogućnost primjene nacionalnih zaštitnih mjera te provjera i ravnoteža.

Komisija će nastaviti pomno pratiti razvoj događaja u okviru CVM-a. Izražava žaljenje zbog toga što Rumunjska nije postupila po preporukama iz studenoga 2018., koje su potpuno u skladu sa stavovima ostalih institucija EU-a. Te je preporuke potrebno slijediti ako se proces reformi želi vratiti na pravi put i nastaviti rad na zaključenju postupka CVM-a u skladu s izvješćem siječnja 2017. Komisija je uvjerena da bi Rumunjska mogla dati novi zamah ostvarenju ciljeva CVM-a te je u tu svrhu spremna pomoći rumunjskim vlastima.