

**HU**

**HU**

**HU**



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 12.2.2009  
COM(2009) 70 végleges

**A BIZOTTSÁG IDŐKÖZI JELENTÉSE  
AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus kapcsán elért fejlődésről**

## A BIZOTTSÁG IDŐKÖZI JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

### a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus kapcsán elért fejlődésről

#### 1. BEVEZETÉS

Románia 2007. január 1-jei uniós csatlakozásakor, azzal egyidejűleg lépett hatályba az *együttműködési és ellenőrzési mechanizmus*<sup>1</sup>, amelynek célja, hogy támogassa a romániai igazságügyi reform, illetve a korrupció elleni küzdelem terén fennálló hiányosságok orvoslását, és időszakos jelentések formájában figyelemmel kísérje az e téren elért fejlődést.

Ez a jelentés időközi jelentés, amely formálisan összefoglalja az elmúlt hat hónapban az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében bekövetkezett jelentősebb romániai fejleményeket<sup>2</sup>. A jelentés nem minősíti az előrelépéseket, mindössze azokat az intézkedéseket sorolja fel, amelyek már véget értek, vagy a közeljövőben fognak lezárulni.

Az értékelési kritériumok alapján értékelt fejlődés, illetve a körvonalazott fennmaradó kihívások tekintetében továbbra is a Bizottság által 2008. július 23-án elfogadott közlemény a mérvadó. A Bizottság legközelebb 2009 nyarán végez értékelést.

#### 2. IGAZSÁGÜGYI REFORM ÉS KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM: A HELYZET ISMERTETÉSE

A 2008. júliusi bizottsági jelentés kiadása óta mérséklődött a haladás üteme. Az igazságügyi reform terén tapasztalhatóak ugyan kedvező jelek, de konkrét eredményeknek kevés nyoma van. A kormány végleges formájába öntötte a polgári törvénykönyv módosítására irányuló tervezetet, valamint a büntető törvénykönyv, illetve a polgári és a büntetőeljárás törvénykönyv tervezetét. Ezek elfogadása azonban még várat magára. Bizakodásra ad okot, hogy a Legfelsőbb Bírói Tanács az eddiginél komolyabb szerepet kíván vállalni az igazságügyi reformban, ugyanakkor még semmilyen konkrét lépésre nem került sor. A Nemzeti Integritási Ügynökség megkezdte az ügyek operatív nyilvántartásának vezetését. Ezt a jövőben is folytatni kell.

A többi területen általában fennmaradtak a Bizottság által júliusban kifogásolt hiányosságok. Bár az Alkotmánybíróság nemrégiben elutasította a büntetőeljárás

---

<sup>1</sup> A Bizottság 2006/928/EK határozata (2006. december 13.) a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról (HL L 354., 2006.12.14., 56. o.).

<sup>2</sup> E jelentés benyújtási határideje 2009. január 15.

törvénykönyv módosítására irányuló javaslatokat<sup>3</sup>, amelyek értelmében jelentősen megrövidülnének az ügyészség jogai, a jogi helyzet továbbra is megoldatlan és nehezen kiszámítható. A román parlament továbbra is hátráltatja néhány magas szintű ügy kivizsgálását. Jelentős változásokra van szükség továbbá az ítéletek hozzáférhetővé tétele, az igazságszolgáltatás egységességének biztosítása, a bírók elszámoltathatósága és a bíróságok munkaerőhiányának és irányítási hiányosságainak orvoslása tekintetében.

Fontos, hogy a román hatóságok visszafordítsák az elmúlt hónapokban tapasztalt kedvezőtlen folyamatokat, és ismét nagy lendülettel lássanak hozzá az igazságügyi reform végrehajtásához és a korrupció elleni küzdelemhez<sup>4</sup>.

### 3. KÖVETKEZTETÉS – KILÁTÁSOK

A következő, 2009 nyarára tervezett bizottsági értékelés fogja megállapítani, hogy Románia sikeresen orvosolja-e az igazságügyi reform területén tapasztalt hiányosságokat, és meggyőző, kézzelfogható eredményeket tud-e felmutatni a korrupció elleni küzdelem területén.

Kulcsfontosságú szempont, hogy Románia addigra jelentős és visszafordíthatatlan előrehaladást érjen el. Romániának be kell bizonyítania, hogy önállóan működő, stabil bírói karral rendelkezik, amely képes a korrupció felderítésére és szankcionálására, illetve a jogállamiság fenntartására. Ehhez további jogszabályokat kell elfogadni a jogrendszer korszerűsítésével kapcsolatban, és bizonyítani kell – többek között a magas szinten elkövetett korrupciós ügyek gyors kezelésével –, hogy a jogrendszer alkalmas a jogszabályok független és hatékony végrehajtására.

### 4. TECHNIKAI FRISSÍTÉS AZ ÉRTÉKELÉSI KRITÉRIUMOK ALAPJÁN

#### 4.1. 1. értékelési kritérium: A Legfelsőbb Bírói Tanács kapacitásának és elszámoltathatóságának erősítésével átláthatóbb és hatékonyabb igazságszolgáltatási folyamat biztosítása. Az új polgári és büntetőeljárás törvénykönyv hatásáról szóló jelentés készítése és hatásának ellenőrzése

Románia véglegesítette a polgári törvénykönyv módosítására irányuló tervezetet, a büntető törvénykönyv tervezetét, valamint a polgári és büntetőeljárás törvénykönyv tervezetét. Ezeket a tervezeteket az új kormány 2009 januárjában, még a parlamenti jóváhagyás előtt visszavonta. A tervezetekkel kapcsolatban politikai konszenzust kell kialakítani. El kell végezni a törvénykönyvek hatásvizsgálatát, és elmélyült konzultációs folyamatot kell indítani. A törvénykönyvek sikeres végrehajtása azon múlik, hogy rendelkezésre áll-e a szükséges pénzügyi forrás, felvesznek-e munkaerőt és elvégzik-e a szükséges átcsoportosításokat. 2009. január 14-én az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította azt a 2008 októberében elfogadott, sokat vitatott törvényt, amely jóváhagyta az ügyészség nyomozati jogainak súlyos esetekben való korlátozásáról szóló 60/2006. sürgősségi kormányrendeletet. A rendeletet

<sup>3</sup> A büntetőeljárás törvénykönyvet a 60/2006 sürgősségi rendelet jóváhagyásáról szóló törvénnyel fogadták el, majd a parlament tovább módosította.

<sup>4</sup> Romániában a vizsgált időszak vége felé törvényhozási választásokat tartottak és koalíciós kormány alakult.

körülvevő problémák maradéktalan felszámolásához elengedhetetlen, hogy az új büntetőeljárási törvénykönyv elfogadásra kerüljön.

A romániai igazságszolgáltatási rendszer továbbra is kapacitásbeli problémákkal küszködik. Elfogadhatatlanul magas a betöltetlen állások száma: 2008. december 31-én 433 ügyészi és 344 bírói állás várt betöltésre<sup>5</sup>. A Legfelsőbb Bírói Tanács 2008. december 10-i statisztikái szerint ezeknek mintegy a fele vezető beosztás volt<sup>6</sup>.

A Legfelsőbb Bírói Tanács 2008 novemberében elfogadott humánerőforrás-stratégiája semmilyen megfelelő sürgősségi intézkedést nem irányoz elő a sürgető munkaerőhiány orvoslására (például a személyzet ideiglenes átcsoportosítását a különböző szintű és területi illetékességű bíróságok között)<sup>7</sup>. Azzal sem számol a stratégia, hogy rövidesen át kell szervezni a bíróságokat és az ügyészségeket. Több aktív bíró már elérte a nyugdíjjogosultságot, és bármelyik pillanatban nyugállományba vonulhat, ami tovább súlyosbítja a munkaerőhiány okozta bizonytalanságot, és korlátozza a strukturális reform lehetőségeit<sup>8</sup>. Ezenkívül további álláshelyek üresednek meg átmenetileg azért, hogy a bírókat magas szinten különféle állami intézményekhez rendelik ki. Ezeket az álláshelyeket nem lehet betölteni az e célra létrehozott tartalékalapból<sup>9</sup>. Romániának fenn kell tartania a munkaerő-felvétel és a képzés magas színvonalát, ugyanakkor sürgősen orvosolnia kell a bírói kar sürgető kapacitásproblémáit.

A Legfelső Semmítő- és Ítélszéknek – az igazságszolgáltatás őrének – hatékonyabban kell ellátnia a feladatát<sup>10</sup>. A jogbiztonsággal és az átláthatósággal kapcsolatban továbbra is komoly aggodalomra ad okot, hogy a joggyakorlat nem egységes és nem áttekinthető<sup>11</sup>. Románia munkacsoportot hozott létre a korrupciós ügyekben kiszabott bírságok egységesítésére. A munkacsoport tevékenységének első eredményeit várhatóan májusban hozza nyilvánosságra. A jogegységesítés előmozdítására előirányzott többi tevékenység – például a fellebbviteli bíróságok szintjén tartott rendszeres ülések – hatását még nem lehet felmérni.

Az átláthatóság tekintetében a hatóságok elsősorban az ítéleteknek a bíróságok internetes oldalain történő közzétételére törekedtek. 2008. november 27-én a Legfelsőbb Bírói Tanács (SCM) határozatban írta elő valamennyi releváns ítélet internetes közzétételét a bíróságok számára. Ugyanakkor nem állnak rendelkezésre az adatvédelmet és a bíróságok által közzétett

---

<sup>5</sup> Bár a betöltetlen ügyészi állások száma 2008-ban összességében 107-tel csökkent, a betöltetlen bírói állások száma pedig alig változott (2008-ban 3 álláshellyel csökkent), a tavalyi év utolsó hat hónapja különösen kedvezőtlen tendenciát mutatott: a betöltetlen bírói álláshelyek száma nettó 99-cel (245-ről 344-re), a betöltetlen ügyészi álláshelyek száma pedig nettó 16-tal növekedett (417-ről 433-ra).

<sup>6</sup> 2008. december 10-én az összesen 309 betöltetlen bírói álláshelyből 154 vezető bírósági állás, illetve az összesen 475 betöltetlen ügyészi álláshelyből 219 vezető ügyészi állás volt betöltetlen.

<sup>7</sup> A főügyész decemberben közölte, hogy az elmúlt hónapokban 22-ről 49-re növekedett azon ügyészségek száma, amelyek nem megfelelően működésképesek. Két ügyészségi egységben egyáltalán nem dolgozik ügyész.

<sup>8</sup> 2008 decemberében 662 bíró és 360 ügyész érte el a nyugdíjjogosultságot. A tényleges nyugdíjhatározattal rendelkező aktív bírók száma nem ismeretes, számukat több százra teszik.

<sup>9</sup> A kirendelt személyek száma (2008. december 16-án 84 bíró és 75 ügyész) több mint 60 %-kal meghaladja a tartalékalapból fedezett álláshelyek számát.

<sup>10</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága két, 2008-ban közzétett esetben kimondta, hogy a Legfelső Semmítő- és Ítélszék következetlen ítéletei sértik az emberi jogokat, mert ellentétesek a jogbiztonság elvével. Lásd: 30658/05. sz. Beian kontra Románia és 29556/02. sz. Driha kontra Románia ügy.

<sup>11</sup> Például a Legfelső Semmítő- és Ítélszék nem adta ki a 2008 júniusában elrendelt, a magántulajdon visszaszolgáltatására vonatkozó nagy port kavaráó törvényességi óvás indoklását.

határozatok típusának következetességét biztosító kritériumok. Nem működik még az ítéletek gyors közzétételét lehetővé tevő informatikai eszköz sem.

2009 januárjában 53 igazságügyi nyomozói álláshelyből 44 volt betöltve. A Bukarestből kirendelt nyomozók aránya továbbra is nagyon magas, noha a Legfelsőbb Bírói Tanács november 27-én új kirendelési szabályokat fogadott el a nyomozókra nézve. A felügyelőségi kirendelések legutóbbi tapasztalatai alapján azonban úgy tűnik, hogy a szabályokat nem alkalmazzák maradéktalanul.

A Felügyelőség általános vizsgálatot folytatott egyes bírói testületek átfogó tevékenységét illetően. Ezenkívül több bíróságon és ügyészségen tematikus vizsgálatokat is végzett. Jogszabály-módosítási javaslatokat terjesztett továbbá az Igazságügyi Minisztérium elé (ezek pontos száma nem ismeretes). Előfordult néhány olyan eset is, amikor a Legfelsőbb Bírói Tanács fegyelmi vizsgálat<sup>12</sup> alapján fegyelmi szankciót szabott ki<sup>13</sup>.

**4.2. 2. értékelési kritérium: Az előírásnak megfelelően integritási ügynökség felállítása, melynek felelőssége a vagyonok, összeegyeztethetlenségek és lehetséges összeférhetlenségek ellenőrzése, valamint kötelező erejű határozatok meghozatala, melyek alapján visszatartó erejű szankciókat léptethet életbe**

A Nemzeti Integritási Ügynökség (ANI) 60 nyomozóval bővítette állományát, és ezzel teljesültek eredeti személyzeti célkitűzései. Ugyanakkor teljes operatív kapacitásának eléréséhez további logisztikai beruházásokra van szükség, és további forrásokat kell elkülönítenie a berendezésekre, az ügykezelő szoftverekre és a humán erőforrásokra is. December elejéig az ANI 1500 ügyet ellenőrzött, és 470 bírságot szabott ki a vagyonyilatkozatok és az érdekeltségi nyilatkozatok benyújtási határidejének elmulasztása miatt. Egy ügyet a bírósághoz, 16 ügyet pedig az ügyészséghez utalt további eljárásra. A vizsgált személyek között volt parlamenti képviselő, miniszter, polgármester, bíró, egyetemi tanár és rendőr is.

Egy esetben az ANI felügyelő szervének, a Nemzeti Integritási Tanácsnak az egyik tagja kísérletet tett a döntéshozatal befolyásolására. Ezt az ügynökségnek sikerült elhárítania.

Az ANI-nak bizonyítania kell, hogy képes külső beavatkozás nélkül lefolytatni a vizsgálatokat, és teljes körűen együtt tud működni a többi hatósággal. Egyelőre még nem állapítható meg, hogy a bírói kar fog-e hatékony lépéseket tenni a vizsgálatok nyomán.

---

<sup>12</sup> 2008. január 1. és december 19. között az Igazságügyi Felügyelőséghez 5 987 bírói visszaélésekről szóló bejelentés érkezett, és az Igazságügyi Felügyelőség a Legfelsőbb Bírói Tanács kezdeményezésére 34 esetet ellenőrzött. Ezek közül az Igazságügyi Felügyelőség 311 értesítést a Legfelsőbb Bírói Tanács bírói fegyelmi bizottságához, 128 értesítést pedig a Legfelsőbb Bírói Tanács ügyészi fegyelmi bizottságához utalt esetleges fegyelmi eljárás lefolytatása céljából.

<sup>13</sup> 18 személy (13 bíró és 5 ügyész) esetében szabtak ki fegyelmi szankciót: 3 személyt elbocsátottak, 1 ügyet fegyelmi eljárásra utaltak, 10 esetben fizetésmegvonást, 4 esetben pedig figyelmeztetést róttak ki.

#### **4.3. 3. értékelési kritérium: A már elért fejlődésre építve magas szintű, korrupció gyanúját felvető ügyekben komoly, pártatlan nyomozások indítása**

A Korrupcióellenes Ügyészség (DNA) továbbra is egyenletes és kedvező teljesítménnyel dolgozik a magas szinten elkövetett korrupció kivizsgálásán<sup>14</sup>.

A parlamentnek hatékonyabban kell foglalkoznia a magas szinten elkövetett korrupciós ügyekkel, és lehetővé kell tennie a megfelelő ügyek igazságügyi hatóságok általi maradéktalan kivizsgálását. 2008. július óta a parlament két esetben engedélyezte, két másik esetben viszont elutasította és három esetben felfüggesztette a vizsgálatok folytatását.

A magas szinten elkövetett korrupciós ügyekben zajló bírósági eljárások továbbra is hosszú ideig húzódnak. A bíróságok túl enyhe és következetlen ítéleteket hoznak.

A tavalyi év második felében több esetben is megingott a romániai korrupcióelleni keretszabályozás. A magas rangú ügyészek kinevezési eljárásának módosítására irányuló parlamenti kezdeményezés feltehetőleg nagymértékben megnehezítené a rendszer hatékony működését<sup>15</sup>.

#### **4.4. 4. értékelési kritérium: A korrupció megelőzésére és megfékezésére irányuló további intézkedések foganatosítása, különösen a helyi önkormányzatokban**

A főügyész intézkedéseket hozott annak érdekében, hogy a helyi ügyészségek hatékonyabban kezeljék a korrupciós ügyeket. Többek között elemzés készült a 2007-ben és 2008-ban előterjesztett vádemelési ügyekről, és a 41 regionális ügyészség közös szerkesztésében kézikönyv jelent meg a korrupciós ügyekre alkalmazandó bevált eljárásokról és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó helyi stratégiákról.

Civil társadalmi kezdeményezések is születtek: ezek többek között a nemzeti választások jelöltjeinek feddhetetlenségi átvilágítására, regionális szintű korrupcióellenes akciócsoportok felállítására, az egészségügy feddhetetlenségének vizsgálatához kapcsolódó ajánlások megfogalmazására, valamint az állami egyetemek igazgatási és tudományos feddhetetlenségének, megfelelő irányításának és hatékony és eredményes pénzgazdálkodásának ellenőrzésére irányultak. Korrupciómegelőzési célú kormányzati projektek végrehajtására is sor került.

A Belügyminisztérium Korrupcióellenes Főigazgatósága (DGA) szerint az első tizenegy hónapban a Belügyminisztériumban mintegy 14 %-kal több korrupciós vizsgálatot folytattak, mint 2007 egészében.

Fel kell gyorsítani a tavaly nyáron elfogadott nemzeti korrupcióellenes stratégia megvalósítására tett erőfeszítéseket. Úgy tűnik, hogy a kormányban nem születik konszenzus arról, hogy kiterjesszék-e a DGA hatáskörét a helyi közigazgatásban előforduló korrupciós ügyek kivizsgálására, ráadásul a bírói kar és a társadalom egy része is bírálja az elképzelést.

---

<sup>14</sup> 2008. május elejétől november végéig a Korrupcióellenes Ügyészség 16 jelentősebb ügyet utalt bíróság elé. A vádlottak között volt 4 parlamenti képviselő, egy volt mezőgazdasági miniszter, több állami vállalat vezetője, rendőrök és prefektusok. 2008. november 30. és 2009. január 21. között a Korrupcióellenes Ügyészség vádat emelt többek között egy korábbi miniszterelnök-helyettes, egy volt munkaügyi miniszter, három parlamenti képviselő és egy korábbi miniszterelnök ellen.

<sup>15</sup> A kezdeményezést az Alkotmánybíróság eljárásjogi okokból alkotmányellenesnek nyilvánította.

A kormány – a 2008–2010-es nemzeti korrupcióellenes stratégiában foglaltaknak megfelelően – telefonos ügyfélszolgálatot hozott létre. Nem közölték, hogy tervezik-e általános korrupcióbejelentő forró vonal létrehozását, amely független és részrehajlástól mentes intézkedéseket képes biztosítani a jelzések alapján.