



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.1.28.
COM(2015) 35 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért
haladásról**

{SWD(2015) 8 final}

1. BEVEZETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust 2007-ben, Románia Európai Unióhoz való csatlakozásakor hozták létre.¹ Megállapodás született, hogy a kulcsfontosságú területeken további erőfeszítésekre van szükség a hiányosságok kezelése érdekében az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem terén. Azóta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések szemléltették a Románia által elért előrehaladást és arra törekednek, hogy konkrét ajánlások révén támogassák a román hatóságokat erőfeszítéseik összpontosításában.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusfontos szerepet játszott abban, hogy Romániában megszilárduljon a jogállamiság, amely az európai integráció egyik kulcsfontosságú eleme. A reformok előmozdítása érdekében a Bizottság által végzett nyomon követés, valamint a román hatóságok munkájával való együttműködés konkrét hatással volt a reformok ütemére és léptékére. A Bizottság következtetései, valamint az együttműködési és ellenőrző mechanizmus módszertana nemcsak a Tanács következetes és szilárd támogatását élvezte², hanem több tagállam együttműködéséből és hozzájárulásából is előnyre tett szert.

A mostani jelentés összefoglalja az elmúlt évek során tett lépéseket, és ajánlásokat tesz a következő lépésekre. A jelentés a Bizottság által végzett alapos elemzés eredménye, amelyhez a román hatóságok, a civil társadalom és más érdekelt felek is hozzájárultak. A Bizottság emellett igénybe vehette a többi tagállam bírósági szakértőinek konkrét támogatását a gyakorló jogászok álláspontjának megjelenítése céljából. Időközben lényegesen javult a román hatóságok által szolgáltatott információk minősége – ami önmagában véve is figyelemreméltóan tükrözi a reformfolyamat irányítása terén tett előrelépést.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2014. évi jelentése számos területen állapított meg előrehaladást, és kiemelte a legfontosabb korrupcióellenes intézmények működésének eredményeit, amelyek fontos lépést jelentenek a fenntarthatóság igazolása felé. Megjegyezte ugyanakkor, hogy a reform alapjait érő politikai támadások azt jelzik, hogy nem alakult ki konszenzus az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzéseinek megvalósítása tekintetében. E jelentés ismét vizsgálat tárgyává teszi mindkét tendenciát annak eldöntése céljából, hogy a reform milyen mértékben szilárdult meg.

A romániai közvélemény-kutatások önmagában véve alátámasztják az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus fontosságát. A 2014 őszén végzett Eurobarométer felmérés tanúsága szerint határozott konszenzus alakult ki a román társadalomban arra vonatkozóan, hogy az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem fontos problémát jelent Románia számára. Az eredmények emellett azt jelzik, hogy lényegesen nőtt azoknak a száma, akik javulást tapasztaltak az elmúlt évek során, és némi bizalom alakult ki e folyamat folytatódása iránt. Egyértelmű támogatás mutatkozik az Unió e kérdések kezelése terén játszott szerepe tekintetében, valamint azt illetően, hogy az uniós fellépésnek mindaddig folytatódnia kell, amíg Románia a többi tagállamhoz hasonló szintet nem ért el.³

¹ A Tanács 2006. október 17-i következtetései (13339/06); a Bizottság 2006. december 13-i határozata 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 (C(2006) 6569 végleges).

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

³ 406. sz. Eurobarométer Gyorsjelentés.

A következő intézményi gyakorlat kialakítása az egyik legfontosabb módja az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus céljai felé történő fenntartható előrehaladás igazolásának, és az egyik olyan feltétel, amelynek teljesülése esetén nincs már szükség hasonló mechanizmusra. A Bizottság kitüntetett figyelmet fordított erre a szempontra az idei ellenőrzés során. A szilárd és tartós intézményrendszer kiépítése fontos szempont a mechanizmus céljait elősegítő uniós pénzeszközök célzott elköltése tekintetében. Ez többek között a kohéziós politikai műveletek fontossági sorrendjének hatékony, az intézményi kapacitás erősítésére és a hatóságok hatékonyságának fokozására irányuló tematikus célkitűzésnek megfelelő megállapítása révén érhető el. A következetesebb felelősségvállalás és a prioritások hatékony megállapítása lehetőséget ad Romániának arra, hogy együttműködjön az uniós partnerekkel⁴ annak érdekében, hogy a következő évek során is fenntartsa a reform lendületét.

2. A ROMÁNAI REFORMFOLYAMAT JELENLEGI ÁLLÁSA

2.1. Az igazságszolgáltatás függetlensége

Kinevezések

Az igazságszolgáltatás függetlensége tekintetében annak a veszélye keltette az egyik leg súlyosabb aggodalmat, hogy politikai beavatkozás történik a magas rangú kinevezésekbe. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus jelentései hangsúlyozták az átlátható és érdemeken alapuló kiválasztási eljárások fontosságát.⁵ 2014-ben nem volt szükség a legmagasabb szintű bírák és ügyészek kinevezésére. Fontos próbatétel lesz a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni nyomozó igazgatóság (a továbbiakban. DIICOT) új főügyészenek jelölése, miután a főügyész novemberben lemondott.⁶ Az eljárás fajsúlyos politikai elemmel rendelkezik azáltal, hogy abban az igazságügyi miniszter is szerephez jut.⁷ A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa ennek megváltoztatására irányuló törvénymódosításon dolgozik, amely az ügyészek kinevezését összhangba hozná a bírói kinevezések esetében alkalmazott eljárással, az Európa Tanács Jog a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) iránymutatásának megfelelően.⁸ Ebben a folyamatban a következő lépést az jelentené, ha a kormány a parlament elé terjesztené a javaslatot. Romániának 2015-ben komoly lehetősége lesz arra, hogy tanúsítsa az átlátható és érdemeken alapuló jelölések iránti

⁴ Egyes tagállamok technikai segítséget nyújtanak Romániának a mechanizmushoz kapcsolódó területeken.

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

⁶ A DIICOT lemondott főügyészét a 2013. évi jelölését megelőzően elkövetett korrupciós cselekmények miatt helyezték vád alá. 2013 januárjában a Bizottság aggodalmát hangoztatta a folyamatban lévő eljárással kapcsolatban, és azt ajánlotta, hogy Románia – nyílt és átlátható eljárást követően – a szakmai tapasztalatra és az integritásra vonatkozó feltételeknek megfelelő, magas színvonalú jelöltek kellően széles köréből merítve válassza ki az ügyészség új vezetését. COM(2013) 47 final, 7. o.

⁷ Ebből származtak azok a viták, amelyek az ügyészségi vezetői állásokba történő 2012–13-as kinevezéseket övezték.

⁸ A Velencei Bizottság rámutatott, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos európai normák alapján fontos elkerülni, hogy a politikai szereplők túlzottan nagy szerepet kapjanak az ügyészségi kinevezésekben.

maradéktalan elkötelezettségét, amikor a bírói kar több vezető állásának várhatóan 2016-ban esedékes betöltésére irányuló kinevezési eljárásra kerül sor.⁹

A bírák és a bírósági eljárás tiszteletben tartása

A mechanizmus korábbi jelentései megállapították, hogy a médiában rendszeresen előfordulnak a bírakkal és ügyészekkel szemben politikai indokból indított támadások¹⁰. Bár a támadások nagyságrendje nem érte el a korábbi éveket (különösen a 2012-est) ez a kérdés – gyakran a befolyásos politikai szereplők érintettsége kapcsán – 2014-ben továbbra is problémát jelentett. A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa által említett példák közé tartoztak azok az esetek, amikor a média igazolhatóan valótlan dolgokról számolt be, vagy korrupcióval vádolta a bírakat és ügyészeket (vagy azok családját). Olyan esetek is előfordultak, amikor egyes közszereplők kemény kritikával illeték az Alkotmánybíróságot¹¹.

A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának szerepkörébe tartozik az igazságszolgáltatás függetlenségének garantálása. A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa 2012 óta rendelkezik olyan eljárással, amely arra szolgál, hogy az Igazságügyi Felügyelőség bevonásával megvédje az igazságszolgáltatás függetlenségét, valamint a bírák és ügyészek szakmai hírnevét, függetlenségét és pártatlanságát. 2014-ben 2013-hoz képest növekedett az ezen eljárás elindítása céljából a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsához intézett kérelmek száma – bár ez inkább amiatt történt, hogy a rendszer hitelesebbé vált, nem pedig a problémák súlyosbodásának tudható be. Az említett növekedés ellenére az Igazságügyi Felügyelőség csökkenteni tudta a vizsgálathoz szükséges időt, lehetővé téve, hogy a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa gyorsabban – akár egy vagy két napon belül – reagáljon a támadásokra, így hatékonyabban cáfolhatta az állításokat.

A nem kormányzati szervezetek és a bírói kar szervezeteinek képviselői ugyan elismerték a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa által létrehozott eljárás előnyeit, megjegyezték viszont, hogy nehezen biztosítható az eredeti vádakhoz hasonló mértékű nyilvánosság a Magsztrátúra nyilatkozatai számára. Sürgették az Országos Audiovizuális Tanácsot, hogy vállaljon aktívabb szerepet a média szakmai etikai szabálysértéseinek szankcionálásában. Az igazságügyi hatóságok kezdeményezőbbben eljárva annak érdekében is lépéseket tettek, hogy javítsák az igazságszolgáltatási fejleményekről a média rendelkezésére álló információkat¹².

Továbbra is elmondható viszont, hogy a jelek szerint nincsenek elfogadott irányvonalak annak meghatározásra, hogy a politikai fellépések mely esetben jelentenek beavatkozást az igazságszolgáltatás működésébe és a bírósági határozatokba, és még kevésbé állnak rendelkezésre szankciók az említett határok átlépése esetére. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2014. évi jelentése olyan ajánlást tartalmazott, miszerint „biztosítani kell, hogy a parlamenti képviselők magatartási kódexe egyértelmű rendelkezéseket foglaljon magában arra vonatkozóan, hogy a parlamenti képviselőknek és a parlamenti munkafolyamatnak tiszteletben kell tartania a bírói kar függetlenségét”¹³. E rendelkezéseket nem foglalták bele a magatartási kódexbe (lásd az alábbi, ismételt ajánlást).

⁹ Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság (DNA) legfőbb ügyésze és főügyésze: 2016. május, a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék elnöke: 2016. szeptember, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa: 2016-os választások. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség elnökét és alelnökét szintén 2016 áprilisában fogják kinevezni.

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

¹¹ Például az adatmegőrzési törvényekre vonatkozó ítéletet követően.

¹² A technikai jelentés 1.1.2. szakasza.

¹³ Lásd különösen: COM(2014) 37 final, 13. o.

Az Alkotmánybíróság és a bírósági határozatok tiszteletben tartása

Az Alkotmánybíróság alapvető szerepe, hogy elősegíti a hatalmi ágak közötti egyensúlyt és az emberi jogok tiszteletben tartását Romániában, valamint azoknak a kérdéseknek a megoldását, amelyeket nem nyerhettek megoldást a bírósági eljárások során. Az új büntető törvénykönyv és büntető eljárásjogi törvénykönyv hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság határozatai oldottak meg fontosabb, akadályt jelentő problémákat. Az összeegyeztethetlenségről szóló törvénnyel kapcsolatos határozat további fontos példát jelent egy olyan kérdés megoldására, amely következetlen bírósági határozatokat okozott¹⁴.

Egyes alkotmánybírósági határozatok kihívást jelentenek az igazságszolgáltatás számára, és a munkamódszerek kiigazítását teszik szükségessé, mások pedig sürgős törvénymódosítást igényelnek. Az igazságügyi hatóságok és az Igazságügyi Minisztérium válaszlépései tiszteletben tartották az előírt határidőt. Mindazonáltal egyértelmű példák vannak arra, hogy a Parlament nem közvetlenül követte nyomon a törvényhozással vagy a parlamenti képviselők jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatokat¹⁵.

Ami általában véve a bírósági határozatok tiszteletben tartását illeti, úgy tűnik, hogy az igazságszolgáltatás egyre inkább elismeri a bírósági határozatok nyomon követését biztosító intézkedések szükségességét, és hajlandó is ezek megtételére. Azonban továbbra is jelentős problémák maradtak fenn,¹⁶ a vállalkozások és a nem kormányzati szervezetek pedig rámutattak arra, hogy a hatóságok – amelyektől azt lehetne várni, hogy példát mutatnak – maguk sem tartják tiszteletben a határozatokat.

Alkotmány

2014 elején előrelépés történt az Alkotmány felülvizsgálatáról folytatott vitában a módosítástervezetek 2014. februári előterjesztése révén. Az Alkotmánybíróság ezek közül többet alkotmányellenesnek nyilvánított, és a Velencei Bizottság több súlyos problémára hívta fel a figyelmet¹⁷. A munka újratekintése lehetőséget adna arra, hogy friss szemmel vizsgálják meg, hogyan alkalmazható az Alkotmány az igazságszolgáltatás függetlenségének megszilárdítására.

Az Alkotmány felülvizsgálatának folyamata az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus szempontjából azért releváns, mivel egyes módosítások érintik az igazságszolgáltatást és a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának működését. A megtorpanó, majd újrainduló folyamatot amiatt is bírálták, hogy a határidők és a konzultációs folyamat egyaránt átláthatatlan. A Velencei Bizottság bevonása mindazonáltal elősegítette az eljárásra való összpontosítást, a legfontosabb intézmények – így a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa – teljes körű részvétele pedig erősítené az azzal kapcsolatos bizalmat, hogy a módosítások maradéktalanul figyelembe veszik az igazságszolgáltatás függetlenségét.

¹⁴ A technikai jelentés 1.1.1. szakasza.

¹⁵ Például az összeegyeztethetlenségről szóló határozatok esetében egyes intézmények – köztük a Parlament – még mindig vonakodnak alkalmazni a tagjaikkal szembeni jogerős határozatokat. Lásd az alábbi, integritásról szóló szakaszt és a technikai jelentést.

¹⁶ Lásd alább az elkobzás tekintetében.

¹⁷ Öröndetes fejlemény, hogy a román hatóságok a Velencei Bizottságot és az Európai Bizottságot is bevonták az alkotmányreform folyamatba. A Velencei Bizottság kritikát fogalmazott meg az igazságszolgáltatással kapcsolatos változtatások tekintetében is, különösen azt illetően, hogy a parlamenti képviselők ügyében folytatott nyomozások és büntetőeljárások tekintetében csökkennének a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék hatáskörei. A Velencei Bizottság emellett sürgette, hogy gondosabban vizsgálják meg az ügyészek jogállását.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus korábbi jelentései érintették a sürgősségi kormányrendeletek alkalmazását annak a jogszabályi rendszernek a részeként, amelynek keretén belül ki kell dolgozni az igazságügyi reformról és a korrupcióról szóló törvényeket¹⁸. Azonosítottak két nehézséget, amelyek az Alkotmánybírósággal kapcsolatos vitákra is kiterjedtek. Az egyik a sürgősségi kormányrendeletek gyakori alkalmazása, ami korlátozza a konzultációs lehetőségeket, és a jogalkotás egyértelműségének hiányához vezet – ami kihat az ítélkezési gyakorlat egységességére is¹⁹. A második a sürgősségi kormányhatározatok megtámadásának lehetősége. A sürgősségi kormányhatározatok alkalmazását az ombudsman támadhatja meg. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus korábbi jelentései megállapították, hogy az ombudsmani hivatal fontos szerepet játszik a hatalmi ágak közötti egyensúly és a jogalkotási folyamat minősége tekintetében. A csupán egyetlen párt támogatásával²⁰ áprilisban megválasztott jelenlegi ombudsman kifejtette azt az álláspontját, hogy az ombudsmannak nem szabad beavatkoznia olyan kérdésekbe, amelyek az állami hatóságok közötti hatalmi egyensúlyt érintik, valamint alapvetően a személyhez fűződő jogok kérdéseire kell összpontosítania. Bár érthető, hogy az ombudsman mérlegelési jogkörrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy mikor él azzal a hatáskörével, hogy korai szakaszban az Alkotmánybírósághoz fordulhat, megtámadva a sürgősségi kormányhatározatok alkotmányosságát, ez az önkorlátozás olyan űrt teremt, amelyet a jelenlegi romániai intézményrendszer egyetlen más szereplője sem tud betölteni²¹.

2.2. Igazságügyi reform²²

Új törvénykönyvek

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus korábbi jelentései hangsúlyozták az új törvénykönyvek fontosságát a romániai igazságszolgáltatás korszerűsítése szempontjából²³. A 2014. februári új büntető törvénykönyv és büntető eljárásjogi törvénykönyv végrehajtása hatalmas feladatot jelentett, és próbára tette az igazságszolgáltatás alkalmazkodási képességét. A változtatást az Igazságügyi Minisztérium, a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa, az ügyészség, valamint az az Országos Bírói Intézet hatékony együttműködésének is köszönhetően sikerrel hajtották végre. A romániai bíróságok képesnek bizonyultak arra, hogy fennakadások nélkül alkalmazkodjanak az új törvénykönyvekhez. Egyes innovatív intézkedéseket, például a vádalku lehetőségét a jelek szerint már jelenleg is hatékonyan alkalmazzák az igazságügyi szervek.

Az áttéréssel összefüggésben felmerült néhány bonyolult kérdés. Több esetben – például a legkedvezőbb jog alkalmazása tekintetében – megtalálták a megoldást. Egyes kérdések

¹⁸ Ezt a Velencei Bizottság is kiemelte.

¹⁹ A jogalkotás minőségének javítását általánosabb szinten a kormány által 2014. októberben elfogadott, a közigazgatás erősítésére irányuló stratégiának kell elősegítenie.

²⁰ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2012. júliusi jelentése megállapította: „[a] román hatóságoknak biztosítaniuk kell az ombudsman függetlenségét, és egy pártokon átvélő támogatást élvező ombudsmant kell kijelölniük, aki teljes mértékben függetlenül és hatékonyan képes jogi funkcióit gyakorolni” (COM(2012) 410), 18. o.

²¹ A „politikai pártok migrációjáról” szóló 2014. augusztusi sürgősségi kormányhatározat széles körben alkotmányossági aggályokat vetett fel. Az ombudsman nem fordult az Alkotmánybírósághoz. Ezt követően a parlamenti képviselők előterjesztése alapján későbbi szakaszban, már hatálybalépését követően alkotmányellenesnek nyilvánították a jogszabályt.

²² A romániai igazságügyi reform fontosságát az európai szemeszter keretében is elismerték azáltal, hogy a Tanács a 2014 júliusában Románia tekintetében elfogadott országspecifikus ajánlásokban sürgette az igazságszolgáltatás minőségének és hatékonyságának javítását (2014/C 247/21).

²³ COM(2014) 37 final.

esetében a kormány sürgősségi kormányhatározatokkal fogadott el módosításokat, más kérdésekben jogalkotási javaslatokat terjesztettek elő, de a parlamenti eljárás még folyamatban van. További kiigazításokra is szükség lesz az alkotmánybíróági határozatok következtében. Az Alkotmánybíróság például decemberben kimondta, hogy alkotmányellenesek a törvénykönyveknek a bírósági felügyelettel és az előkészítő kamarákkal kapcsolatos egyes rendelkezései²⁴. A bírósági felügyelet tekintetében az Igazságügyi Minisztérium járt el az elfogadott határidőn belüli folytonosság biztosítása érdekében. Az előkészítő kamarák vonatkozásában a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék és a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa haladéktalanul megkezdte a munkát olyan gyakorlati megoldás kidolgozására, amely lehetővé teszi a védőügyvédek jelenlétét.

További gyakorlati nehézségek jelentkeznek majd, amikor 2016-ban hatályba lépnek a polgári törvénykönyvek elhalasztott rendelkezései. Mindazonáltal bizonyítást nyert, hogy a polgári törvénykönyvek sikeresen elérték egyes céljaikat, különösen a bírósági eljárások hosszának csökkentése tekintetében (amely átlagosan körülbelül másfél év). A büntetőjogi törvénykönyvek hatásának hasonló értékelésére várhatóan 2015 februárjában kerül sor.

A bírói kar fejlesztési stratégiája (2015–2020)

A kormány 2014. december 23-án jóváhagyta a bírói kar 2015–20-as fejlesztési stratégiáját, amelyet az Igazságügyi Minisztérium terjesztett elő. Ez a dokumentum nagymértékben támaszkodik az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus ajánlásaira, valamint a Világbank közreműködésével készített tanulmányokra, különösen a *Functional Analysis of the Romanian judiciary* (A romániai igazságszolgáltatás funkcionális elemzése) című tanulmányra.^{25 26} A stratégia a jogállamiságra épülő alapvető elvekből merítve meghatározza a 2015 és 2020 közötti időszak további reformjának arra irányuló célkitűzéseit, hogy fokozzák az igazságszolgáltatás hatékonyságát és elszámoltathatóságát, és javítsák annak minőségét. A stratégia és a hozzá kapcsolódó cselekvési terv hivatott arra is, hogy alapul szolgáljon az igazságszolgáltatás terén biztosított uniós finanszírozás prioritásainak meghatározása számára. A dokumentum jóváhagyására irányuló eljárás lassan haladt, ugyanis az első tervezet már 2013 szeptemberében készen állt. A stratégiáról és a kapcsolódó cselekvési tervről rendezett konzultáció előreláthatólag 2015 áprilisában fog lezárulni.

A tapasztalatok azt jelzik, hogy az ilyen stratégia esetében hasznos a legfontosabb szereplők széles körű felelősségvállalása és bevonása. Úgy tűnik azonban, hogy Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa elsősorban különböző párhuzamos projekteken dolgozik.

Költségvetés és emberi erőforrások

Az államháztartásra nehezedő nyomás ellenére az Igazságügyi Minisztérium biztosította a reform elősegítésére szolgáló finanszírozás jelentős mértékű növelését. 2014-ben 4 %-kal emelték a költségvetést, és a 2015. évi költségvetés-tervezet további emelést tartalmaz. Ez elősegíti a bíróságokon és ügyészségi hivatalokban létrejövő új álláshelyek finanszírozását, ideértve 200 új posztot a bírósági és ügyészségi segédszemélyzet számára.

²⁴ Lásd a technikai jelentés 1.1.1. szakaszát.

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

²⁶ A nyilvános konzultáció tervezete az alábbiakon alapul: az igazságszolgáltatás funkcionális felülvizsgálatáról szóló beszámoló; az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus jelentései és az Európai Bizottság ajánlásai; a bíróságok optimalizálásáról szóló jelentés; az Igazságügyi Minisztérium szakosított szervezeti egységeinek, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának, a Közügyek Minisztériumának (ügyészség), a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszéknek, az Országos Kereskedelmi Hivatalnak, és az Büntetés-végrehajtási Intézetek Országos Igazgatóságának az észrevételei.

Az Országos Bírósági Tisztviselőképző Iskola és a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa képzéseket és versenyvizsgákat szervezett az új álláshelyekre, amelyeket gyorsan betöltöttek. A megállapított jövőbeni szükségletek kiterjednek a bírósági tisztviselők létszámának növelésére, az informatikai eszközök korszerűsítésére és a bírósági épületek felújítására, valamint a legfontosabb intézmények, például az Igazságügyi Felügyelőség és az Országos Bírósági Tisztviselőképző Iskola támogatására. Az uniós támogatás várhatóan fontos szerepet játszik majd a reformhoz kapcsolódó konkrét projektek támogatásában.

Az igazságszolgáltatás hatékonysága

A munkateher visszatérő problémát jelent az igazságszolgáltatásban. Ez kihat a bírósági határozatok minőségére és az igazságszolgáltatás felhasználóbarát működésére. Az Igazságügyi Minisztérium és a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa több jogalkotási javaslatot terjesztett elő a munkateher kérdésének kezelésére. Az egyik jogszabály (melyet a parlament 2014. októberben gyorsan elfogadott) a bírósági határozatok végrehajtásának átfedéseit orvosolta, és becslések szerint mintegy 300 000 ügytől mentesítette a polgári bíróságokat. Nehezebbnek bizonyult konszenzust elérni a kisebb bíróságok bezárásáról, és a jelek szerint holtpontra jutott az a jogszabály, amelyek nagyobb mozgásteret biztosít a bírák és a bírósági tisztviselők közötti szerepmegosztáshoz. A jövőbeni lehetőségeket illetően olyan fantáziadús megoldásokat javasoltak, mint a mozgó bíróságok vagy a bíróságok és az ügyészségek közötti párhuzamosság megszüntetése.

A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa májusban munkacsoportot hozott létre annak meghatározására, miként mérhető, elemezhető és javítható a bíróságok teljesítménye. Ez fontos lépésnek látszik, amely eszközöket biztosít az igazságszolgáltatás teljesítményének kezelésére, különösen az átfogó igazságügyi stratégia keretében. Hasznos lenne, ha az intézkedés annak mérésére is kiterjedne, hogy az igazságszolgáltatás hogyan gondoskodott határozatai végrehajtásának nyomon követéséről.

A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa továbbra is szankcionálja a bírák és ügyészek szakmai kötelezettségzegését és fegyelemi vétségét. Az Igazságügyi Felügyelőség mostanra alapvető szervvé vált a fegyelemi vétségek kivizsgálása tekintetében. 2014-ben növekedett a fegyelemi intézkedések száma 2013-hoz képest, és a döntéshozatal is gyorsult.

Több közvélemény-kutatás szerint megnövekedett a közbizalom a romániai igazságszolgáltatás, különösen a magas szinten elkövetett korrupció üldözésével foglalkozó intézmények iránt²⁷. Ez a folyamat fontos elismerését jelenti, de az elvárások növekedésével is jár. Ügyvédek, vállalkozók és nem kormányzati szervezetek továbbra is nehézségekről számolnak be a bíróságokhoz fűződő kapcsolataikat illetően.

Az ítélkezési gyakorlat következetessége

Az igazságügyi reform további fontos eleme az ítélkezési gyakorlat következetessége. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék továbbfejlesztette az előzetes döntéshozatal és a törvényességi óvás alkalmazására vonatkozó gyakorlatát, továbbá intézkedéseket hozott a bírósági ítéletek megismertetésének javítására. Hasonló gyakorlati lépések történtek az ügyészségen és az igazságszolgáltatás tágabb irányításában. Az Igazságügyi Felügyelőség által végzett tematikus vizsgálatok szintén hozzájárultak a következetes gyakorlat kialakításához.

²⁷

A technikai jelentés 1.4.8. szakasza.

Az említett erőfeszítések ellenére több akadály továbbra is a következetesség útjában áll. A jelek szerint továbbra sem világos a bíróságok elszámoltathatósága, amennyiben azok úgy döntenek, hogy eltérnek a megszilárdult gyakorlattól vagy ítélkezési gyakorlattól: a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának világossá kell tennie, hogy a bírói kar függetlensége nem jelenthet mentséget a nem egységes gyakorlatra. A közigazgatást szintén felelősség terheli abban, hogy elfogadja a visszatérő kérdésekben hozott ítéleteket. Ez csökkentené a bírósági ügyek számát, és erősítené a jogbiztonságot azáltal, hogy azonos kérdésekben nem születnének eltérő határozatok.

Előrelépés történt a bírósági határozatok közzététele terén. Az Igazságügyi Minisztérium befejezte a hatályos jogszabályokat egységes szerkezetben megjelenítő portálra irányuló (uniós forrásokból finanszírozott) projektet.²⁸ A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék látványos weboldallal rendelkezik. A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa szintén aláírta az ítélkezési gyakorlat 2015. augusztustól kezdődő közzétételének megszervezésére irányuló partnerséget.

2.3. Feddhetetlenség

Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség és az Országos Feddhetetlenségi Tanács

Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség 2014-ben is folytatta a beérkező ügyek bőséges állományának feldolgozását²⁹. Az Ügynökség összeegyeztethetlenségre és összeférhetlenségre vonatkozó határozatait magas százalékarányban (70 %) támadják meg bíróság előtt, azonban ezen ügyek 90 %-ában a bíróságok helybenhagyták a határozatokat. Az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék is megerősítette az Ügynökség jogértelmezését. Ennek alapján úgy tekinthető, hogy az Ügynökség kellő jogi megalapozottsággal jár el. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék 2014-ben azáltal is segítséget nyújtott, hogy módot talált az összeegyeztethetlenséggel kapcsolatos ügyek felgyorsítására, noha más ügyek is igénybe vették a kapacitásait. Mindez hozzájárult a jogbiztonság kialakításához, és a feddhetetlenségi jogszabályok visszatartó hatásának erősítéséhez.

A bíróságok függetlensége és a következetlenség közötti határ ugyan érzékeny terület, azonban ebben az évben több példa is született arra, hogy különböző bíróságok ellentétes határozatai (akár fellebbviteli bírósági szinten) eltérő értelmezést nyújtottak. Ezek között olyan értelmezések is előfordultak, amelyek magától a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékétől is eltértek³⁰.

Érzelhetően javul az Ügynökség határozatainak nyomon követése. Ugyanakkor továbbra is előfordulnak olyan ügyek, amelyben a végrehajtás elmulasztása miatt az Ügynökség kénytelen megküldeni az aktát az ügyészségnek (a jogerős határozat alkalmazásának

²⁸ Az adatbázis felhasználóbarát formában ingyenes hozzáférést biztosít az 1989 óta született romániai jogszabályokhoz.

²⁹ A technikai jelentés 1.1.3. szakasza. 638 ügyben fordultak az Ügynökséghez, emellett az Ügynökség 541 ügyet kezdeményezett hivatalból. Az Ügynökség 2014-ben 514 jelentést zárt le. 2013-hoz képest nőtt az összeférhetlenségi és jogtalan vagyonszerzési ügyek száma, az összeegyeztethetlenséggel kapcsolatos ügyek száma viszont csökkent.

³⁰ Összeegyeztethetlenséget kimondó határozat született a 2014. májusi európai parlamenti választások egyik jelöltje ügyében. Az Ügynökség megtámadta a jelölt passzív választójogát, a Fellebbviteli Bíróság azonban úgy döntött, hogy indulhat a választáson (bár ebben az esetben is az „azonos hivatal” kérdése merült fel, amelyről a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék már ítéletet hozott). A Fellebbviteli Bíróság nem utalta az ügyet a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék elé, így az utóbbinak nem állt rendelkezésére olyan mechanizmus, amelynek segítségével ismét érvényre juttathatta volna saját értelmezését ebben kérdésben.

elmulasztása bűncselekmény), vagy bírságot kiszabni³¹. Ez látszólag arról tanúskodik, hogy kevésbé közismertek azok az összeegyeztethetlenségre vonatkozó szabályok, amelyek az összeférhetetlenség megelőzését szolgálják. Ezt támasztja alá, hogy nagyszámú választott tisztviselő összeegyeztethetlenségét állapítják meg³². Tekintve, hogy az ítélkezési gyakorlat is erősíti azt a meggyőződést, hogy az összeegyeztethetlenségre vonatkozó határozatokat feltétlenül végre kell hajtani, egyéb intézkedések is alkalmazhatók volnának a szabályok megismertetésére.

Személyzeti és költségvetési szempontból 2014-ben stabil volt az Ügynökség helyzete. Megkapta azokat a forrásokat, amelyek a segítségével 2015-ben végrehajthat egy fontos új projektet. 2015 közepére maradéktalanul véglegesítik a közbeszerzési összeférhetetlenség előzetes ellenőrzésére szolgáló, „Megelőzés” elnevezésű informatikai rendszert, amely minden bizonnyal komoly hasznot hajt majd az összeférhetetlenség megelőzése terén. A rendszer az uniós és a nemzeti pénzeszközökből történő beszerzésekre is kiterjed. A szükséges végrehajtási jogszabály előreláthatóan 2015 tavaszán, konzultációt követően kerül elfogadásra.

Az Országos Feddhetetlenségi Tanács továbbra is ellátja a felügyeleti szervként betöltött szerepét, különösen azáltal, hogy nyilvánosan lép fel, szükség esetén akár a Parlamenttel szemben is³³. A jelenlegi Tanács megbízatása 2014 novemberében lejárt. Az új Tanács megválasztására vonatkozó eredeti eljárás vitákat váltott ki, többek között az ébresztett kétségeket a hatóságok maradéktalan elkötelezettsége iránt, hogy az (első szakaszban) olyan pályázókat jelöltek, akikkel szemben ügynökségi eljárás volt folyamatban, ami azt jelzi, hogy nem kellően értették meg a feddhetetlenség célját.

A feddhetetlenségi keretszabályozás: a Parlament

Továbbra is problémás kérdés a feddhetetlenség jogi keretének stabilitása. A Parlamentben több kísérlet történt a jogi keret módosítására. Bár ezek egyikéből sem született törvény, semmi sem támasztja alá, hogy előzetesen megvizsgálták volna az összeférhetetlenség vagy a korrupció kockázatával kapcsolatos kérdéseket, és az Ügynökség véleményét sem kérték ki³⁴. Az egyik konkrét kérdés azokra összeegyeztethetlenségi szabályokra vonatkozik, amelyek a helyi választott tisztviselőket, például a polgármestereket érintik, tekintve hogy az utóbbiak kulcsszerepet játszanak a közbeszerzésekben. Bár említést érdemel, hogy nem ismétlődött meg a 2013. decemberi parlamenti szavazás,³⁵ továbbra is határozottan érezhető, hogy a Parlamentben nem alakult ki konszenzus markáns feddhetetlenségi jogszabályok támogatására.

³¹ Például az Ügynökségnek meg kellett bírságotnia egy városi képviselőtestületet, amíg végül alkalmazták az egyik önkormányzati képviselőtársuk összeférhetetlenségét megállapító ügynökségi határozatot, és az érintettet eltávolították a hivatalából. Az Ügynökségnek még egy parlamenti bizottsággal szemben is hasonló lépéseket kellett mérlegelnie.

³² Lásd a technikai jelentés 2.1. szakaszát. 2014-ben az Ügynökség 294 esetben állapított meg összeegyeztethetlenséget, 70 %-ban választott tisztviselőkkel kapcsolatosan.

³³ Például azért, hogy garantálja az Ügynökség függetlenségét a Szenátus előtt: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>

³⁴ Példa erre a közösségi szolgáltatásokról, illetve a közérdekről szóló 51/2006. sz. törvényt módosító jogalkotási javaslat beterjesztésének módja.

³⁵ A büntető törvénykönyv módosításai – amelyeket a Parlament 2013 decemberében fogadott el, az Alkotmánybíróság pedig 2014 januárjában alkotmányellenesnek nyilvánított – aláásták volna a feddhetetlenségi keretszabályozás hatékonyságát.

Az összes feddhetetlenségi szabály kodifikálására vonatkozó korábbi tervet azzal az indokkal függesztették fel, hogy a jogalkotási eljárás gyengítené a hatályos szabályozást. A kodifikálás elősegíthette volna a szabályozás következetességének és egyértelműségének fokozását. Így kihasználatlanul maradt a szabályozás kétértelműségével kapcsolatos kockázat kiküszöbölésének lehetősége. Fontos továbbá, hogy törvénybe foglalják azokat a 2014-es alkotmánybírósági határozatokat, amelyek megerősítik az összeegyeztethetlenségi szabályok alkotmányosságát³⁶.

A Parlament továbbra is következetlenül követi nyomon az ügynökségi határozatokat (amennyiben azokat a bíróság is helybenhagyja), azon remények ellenére, hogy a reformok sokkal automatikusabbá teszik a folyamatot. Egy emblemikus ügyben csak a szenátor lemondását követően született megoldás. Egy másik ügyben a Ház több hónap alatt hozott döntést, azoknak az állításoknak az ellenére, miszerint a szabályok jelenleg már tiszteletben tartják a jogerős bírósági ítéletek automatikus végrehajtását³⁷. Egy összeegyeztethetetlennek nyilvánított képviselővel kapcsolatos új ügy parlamenti döntésre vár.

2.4. A korrupció elleni küzdelem

A magas szinten elkövetett korrupció kezelése

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus közelmúltbeli jelentései³⁸ növekvő eredményességről számolhattak be a magas szinten elkövetett korrupciós ügyek elleni küzdelem terén, és ez a tendencia 2014-ben is megerősítést nyert. Ez egyaránt igaz az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság tevékenységére³⁹ az ügyészégi szakaszban, valamint a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék munkájára⁴⁰ a bírósági eljárás szakaszában. Mindez azt is alátámasztja, hogy változatlanul súlyos problémáról van szó⁴¹.⁴²

Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság 2014-es tevékenysége lefedte a közhivatalok teljes skálájában előforduló magas szintű ügyek széles körét, és különféle politikai pártok közszereplőit érintette. A vádemelések és a folyamatban lévő vizsgálatok hivatalban lévő és korábbi miniszterekre, parlamenti képviselőkre, polgármesterekre, bírákra és magas rangú ügyészekre terjedtek ki.

A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék ítélkezési gyakorlata magában foglalta egy korábbi miniszterelnök, korábbi miniszterek, parlamenti képviselők, polgármesterek és bírák jogerős elítélését. Befolyásos üzleti személyiségeket érintő, további fontos ügyek a Fellebbviteli

³⁶ Különösen az „azonos közhivatal” kérdésében; lásd a technikai jelentés 1.1.1. szakaszát.

³⁷ A határozatra nagyjából hat hónappal az alkotmánybírósági határozat után, de mintegy két évvel a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék ítéletét követően került sor.

³⁸ COM(2014) 37 final, 9. o.

³⁹ A technikai jelentés 3.2.3. szakasza. 2014-ben az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság 4987 új ügyet vett nyilvántartásba, ami rendkívül jelentős növekedést jelent 2013-hoz képest. 246 ügyet terjesztettek bíróság elé, 1167 terhelttel kapcsolatosan. E terhelték közül 47-el szemben vádalku alapján született vádemelés.

⁴⁰ A technikai jelentés 3.1. szakasza. 2014. január 1. és december 31. között a büntető kamara első fokon 12 magas szinten elkövetett korrupciós ügyet zárt le, az 5 bíróból álló tanács pedig végső fokon 13 magas szinten elkövetett korrupciós ügyben hozott ítéletet.

⁴¹ Ezt a megítélésre vonatkozó felmérések is megerősítik, például a 406. Eurobarométer gyorsfelmérés, amely azt mutatja, hogy a romániai válaszadók legalább kilencetizede (91 %) fontos problémának nevezte a korrupciót (ez az arány nem változott 2012 óta).

⁴² Ezt a Tanács Romániához intézett 2014. évi országspecifikus ajánlásaiban (2014/C 247/21) és az antikorrupciós jelentésben (COM(2014) 38 final) is elismerték.

Bíróság szintjén zárultak le. Továbbra is igaz ugyanakkor, hogy a korrupciós ügyek többségében felfüggesztik az ítélet végrehajtását (bár ez a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék szintjén kevésbé jellemző).

2014 legnagyobb részében az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság kevés sikerrel próbálta meggyőzni a Parlamentet attól, hogy az Igazgatóság megkeresését teljesítve függessze fel parlamenti képviselők mentelmi jogát, lehetővé téve a nyomozás megindítását és előzetes letartóztatást foganatosító intézkedések alkalmazását. Ez a tendencia láthatólag megváltozott 2014 végén, amikor a Parlament felfüggesztette több olyan parlamenti képviselő mentelmi jogát, akikkel szemben az Igazgatóság kiterjedt korrupciós ügyben folytat vizsgálatot. Úgy látszik, hogy a Parlament önkényes és objektív feltételeket nélkülöző válaszokat ad az Igazgatóság megkereséseire. Ezzel szemben a Románia elnöke által megküldött, miniszterek⁴³ mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló összes kérelmet elfogadták. Mindazonáltal nem állapítottak meg világos szabályokat az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus azon ajánlásának nyomon követésére, miszerint biztosítani kell a vád alá helyezett miniszterek felfüggesztésére vonatkozó alkotmányos szabályok gyors alkalmazását, és fel kell függeszteni azokat a parlamenti képviselőket, akikkel szemben feddhetetlenségi vagy korrupciós ügyben elmarasztaló ítéletet hoztak⁴⁴. Általánosabb értelemben is kérdésessé teszi a román politikai szféra korrupcióval szembeni magatartását, hogy hivatalban maradhatnak azok a miniszterek akiket bűncselekményekkel vádoltak meg, és azok a képviselők, akikkel szemben korrupciós ügyben jogerős ítélet született.

Az, hogy a Parlament 2014 novemberében elutasította az amnesztiáról szóló törvényt, kedvező jelzést jelentett, mivel nem hagytak jóvá egy olyan jogszabályt, amelynek tényleges hatásaként mentesítenék a korrupciós bűncselekményekért elítélt személyeket. Csupán egy hét telt el azonban az említett szavazás óta, amikor a Parlamentben ismét felbukkant a kollektív amnesztiáról szóló új törvényjavaslat elképzelése, ami arra enged következtetni, hogy a vita még nem zárult le.

A tevékenység fokozása a bírói karon belüli korrupciós eseteket is érinti, amit a korrupció különösen nagy kárt okozó formájának tekintendő⁴⁵. Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság szerint ez a magas szám nem az igazságszolgáltatáson belüli korrupció növekedését tükrözi (bár a jelenség elterjedtsége továbbra is aggodalmat kelt), hanem inkább a lakossági bejelentések számának gyarapodását⁴⁶. Az ilyen ügyek bonyolultak, és az Igazgatóságon belül szakosított egységet hoztak létre erre a feladatra.

A korrupció kezelése valamennyi szinten

Az elmúlt években az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus jelentései nehezen tudtak azonosítani olyan eseteket, amikor eredményesen vették fel a küzdelmet civil társadalmat átszövő korrupcióval. 2014-ben azonban a fejlődés jelei mutatkoznak. Az Közügyek Minisztériuma (ügyészség) számos konkrét lépést tett azért, hogy ezen a területen is javítsa a bűnüldözés eredményeit⁴⁷. A Korrupcióellenes Főigazgatóság – a vádhatóság (az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság és az általános ügyészség egyaránt) támogatásával, a

⁴³ Miniszterek vagy olyan korábbi miniszterek, akik egyidejűleg nem parlamenti képviselők.

⁴⁴ COM(2013) 47 final, 7. o.

⁴⁵ 2014-ben 23 bírót (köztük a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék négy bíróját), valamint 6 vezető ügyészt és 6 ügyészt helyeztek vád alá korrupció miatt.

⁴⁶ Ami az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság és általánosabban az igazságszolgáltatás iránti közbizalom növekedésére utaló általános tendenciát tükrözi.

⁴⁷ A technikai jelentés 4.1. szakasza.

Belügyminisztériumon belüli belső antikorrupciós szervként – továbbra is jelentős szerepet játszik, bár úgy látszik, hogy meggátolták azokat a terveket, hogy más minisztériumokra is kiterjessze a hatáskörét. 2014-ben növekedett a korrupciós ügyekben hozott bírósági határozatok száma, mindazonáltal továbbra is jelentős arányban (80 %-ban) szabnak ki felfüggesztett büntetést az elítélt személyekkel szemben.

A 2012 és 2015 közötti nemzeti antikorrupciós stratégia⁴⁸ fontos keretrendszerévé vált a közigazgatás számára. A kölcsönös felülvizsgálaton alapuló értékelés második körére 2014-ben, a helyi közigazgatás szintjén került sor. Az elképzelés a GRECO és az OECD gyakorlatára épül. A nemzeti antikorrupciós stratégiába bekapcsolódó intézmények kötelezettséget vállalnak 13, jogilag kötelező megelőző intézkedés meghozatalára, valamint arra, hogy kölcsönös felülvizsgálatnak vetik alá magukat. A nem kormányzati szervezetek által irányított, az uniós alapok támogatásával működő konkrét megelőzési projektek szintén elősegítik ezt a munkát (különösen az Egészségügyi Minisztériumban és a Regionális Fejlesztési Minisztériumban). Ezek során számos konkrét eredmény született, jóllehet az említett tevékenység még mindig nem teljes körű, és kemény munkára van szükség ahhoz, hogy teret nyerhessen a korlátozott erőforrásokkal küzdő közigazgatási intézményekben.

A kockázatértékelés és a belső ellenőrzés a legfontosabb intézkedési területek. Egyes közelmúltbeli ügyek azt mutatták, hogy a nyilvántartások gondosabb ellenőrzésével is azonosítani lehetett volna jelentős összegre elkövetett vesztegetési eseteket, mégis lakossági bejelentésre volt szükség⁴⁹. A közkiadásokra nehezedő nyomás idején elvárható volna, hogy a nagy értéket képviselő adózási és a kiadási tételek kerüljenek a vizsgálatok középpontjába. Abban a tekintetben is le lehetne vonni a tanulságokat, hogy kiknek kellett vagyonynyilatkozatot tenni, és hogyan ellenőrizték ezeket.

Ami a vagyonvisszaszerzést és különösen a kártérítéseket illeti, a román hatóságok elismerték, hogy a rendszer javításra szorul. Bár ezen a területen az adatgyűjtés javítása jelenti az egyik problémát, a Nemzeti Adóigazgatási Hivatal (ANAF) által a bírósági határozatok végrehajtása során elért visszanyerési arány becslések szerint mindössze a bírósági végzés hatálya alá tartozó vagyon 5-15 %-át teszi ki. Ez csökkenti a szankciók visszatartó hatását, és véglegesíti az áldozat (korrupciós ügyekben gyakran az állam) veszteségét, és ismét példát nyújt a bírósági határozatok végrehajtásának meghúzására. Lehetőséget teremt a helyzet javítására, hogy az Igazságügyi Minisztérium határozatot hozott a lefoglalt vagyon kezelésével megbízott új ügynökség létrehozásáról.

A közbeszerzési eljárásokban – különösen helyi szinten – továbbra is jelen van a korrupció és az összeférhetetlenség, amit a román feddhetetlenségi és bűnüldöző hatóságok is széles körben elismernek. Ez hatást gyakorolt az uniós források abszorpciójára. Az is igaz ugyanakkor, hogy számos egyéb tényező is közrejátszik – beleértve a közbeszerzők adminisztratív kapacitását, a jogi keret stabilitásának hiányát és széttagozottságát, valamint a közbeszerzési verseny minőségét. A Bizottság és Románia között az új közbeszerzési irányelv végrehajtása kapcsán újraindult strukturált párbeszéd, valamint a közös stratégiai kerethez tartozó alapok előzetes feltételrendszere minden bizonnyal elősegíti majd a hiányosságok, így a korrupció és az összeférhetetlenség szempontjából kockázatos területek azonosítását. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség által kidolgozott előzetes közbeszerzési ellenőrzés a helyes irányba tett lépésnek tűnik, amelyet ugyanakkor egyéb intézkedéseknek kellene

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

⁴⁹ Az egyik vesztegetési eset a fogyatékoság esetén fizetett juttatáshoz kapcsolódik, amikor a településen fizetett juttatások mértéke nem állt arányban a lakosság számával.

kísérniük, hogy a lehető legkisebbre csökkentsék az összeférhetetlenség, a favoritizmus, a csalás és a korrupció előfordulását a közbeszerzések során.

3. KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2014. évi bizottsági jelentése számos olyan területet emelhetett ki, ahol előrehaladás történt, ezek némelyike pedig ellenálló képességet mutatott, ami a fenntarthatóságot jelzi. Ez a tendencia az elmúlt év során is folytatódott. A magas szinten elkövetett korrupció kezelésére hivatott, legfontosabb igazságszolgáltatási és feddhetetlenségi intézmények által hozott intézkedések továbbra is figyelemre méltó lendülettel haladtak, a román lakosság körében pedig növekvő bizalom övezte általában véve az igazságszolgáltatást, és kiváltképpen az antikorrupciós büntetőeljárást. Ezt a tendenciát támasztotta alá az igazságszolgáltatás egészének növekvő szakszerűsége, ideértve az az iránti készséget, hogy következetesebben védelmezzék a bírói kar függetlenségét, és kezdeményezőbbben lépjenek fel az ítélkezési gyakorlat következetessége érdekében. Hamarosan lehetőség kínálkozik arra, hogy különösen érzékeny pillanatokban – különösen a magas rangú kinevezések kapcsán – tegyék próbára az említett előrehaladást.

Ugyanakkor továbbra is határozottan érezhető, hogy meg kell szilárdítani és további biztosítékokkal kell alátámasztani az előrehaladást. Bár a törvénykönyvek végrehajtása azt mutatta, hogy a kormányzat és az igazságszolgáltatás hasznosan és gyakorlatiasan működik együtt, egy év elteltével sok jogalkotási kérdés még mindig megválaszolásra vár. Változatlanul megdöbbentő mértékű következetlenség mutatkozik az egyes bírósági határozatok között, ami minden esetben aggodalomra ad okot. Úgy tűnik, hogy hiányoznak az objektív kritériumok és megbízható ütemezés azon parlamenti határozatok esetében, amelyek arról döntenek, hogy engedélyezik-e a vádhatóság számára a parlamenti képviselők egyéb állampolgárokhöz hasonló kezelését. Arra is voltak példák, hogy a Parlament vonakodott alkalmazni a jogerős bírósági, illetve alkotmánybírósági határozatokat. Ez szélesebb körben is problémát jelent. Továbbá, bár a kormányon belül minden bizonnyal megszilárdult az a meggyőződés, hogy fel kell lépni az általános korrupcióval szemben, a probléma nagyságrendje módszeresebb megközelítést tesz szükségessé.

A Bizottságot örömmel tölti el, hogy az elmúlt év során konstruktív együttműködést folytatott a román hatóságokkal. Fenn kell tartani azt az erősödő tendenciát, hogy konszenzus övezi a reformot, és bizalom alakult ki az előrelépések megszilárdulása iránt. A Bizottság várakozással tekint a Romániával folytatandó szoros együttműködés elé, amelynek célja az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzéseinek elérése.

A Bizottság felkéri Romániát, hogy lépjen fel az alábbi területeken:

1. Az igazságszolgáltatás függetlensége

- Biztosítsa, hogy a DIICOT új főügyészenek jelölésére átlátható és érdemeken alapuló eljárás szerint kerül sor;
- Végezze el az igazságszolgáltatás magas rangú álláshelyeire történő kinevezési eljárások átfogó felülvizsgálatát azzal a céllal, hogy a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék elnökének kinevezéséhez alkalmazott eljárásokból merítve, 2015 decemberéig világos és kiterjedt eljárásokat hozzon létre;
- Biztosítsa, hogy a parlamenti képviselők magatartási kódexe egyértelmű rendelkezéseket foglaljon magában arra vonatkozóan, hogy a parlamenti képviselők és a parlamenti munkafolyamat tiszteletben tartják a bírói kar függetlenségét;

- Az Alkotmányról folytatott viták során biztosítson központi helyet az igazságszolgáltatás függetlenségének és a fékek és ellensúlyok rendszerében játszott szerepének.

2. Igazságügyi reform

- A lehető leghamarabb véglegesítse a büntető törvénykönyvek szükséges kiigazításait, konzultálva a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsával, a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékkal, valamint az ügyészséggel. Azt a célt kell kitűzni, hogy olyan stabil keretet hozzanak létre, amely nem szorul további módosításra;
- Készítsen operatív cselekvési tervet az igazságügyi reform stratégia végrehajtására, amely világos határidőket, az Igazságügyi Minisztérium és a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsa felelősségvállalását, és az összes fontos érdekelt számára biztosított észrevételezési lehetőséget tartalmaz. A bírói vezetés számára biztosítson az igazságügyi rendszer működésével kapcsolatos, erőteljesebb információs eszközöket (például statisztikai eszközöket, ügyvitelt, továbbá a felhasználók és az alkalmazottak körében végzett felméréseket) a tájékozottabb döntéshozatal és az előrelépések felmutatása érdekében;
- Alkalmazzon gyakorlatias megoldásokat az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítésére, anélkül hogy fenntartaná a kisebb bíróságok jelenlegi igazságügyi térképét;
- Minden szinten tegye hatékonyabbá a bírósági ítéletek nyomon követését annak biztosítása céljából, hogy az ítéleteket és pénzbírságokat megfelelően végrehajtsák.

3. Feddhetetlenség

- Ismételten vizsgálja meg, miként biztosítható a parlamenti képviselők hivatalukból történő felfüggesztését elrendelő bírósági határozatok automatikus parlamenti alkalmazása;
- Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség útján végezzen előzetes összeférhetlenségi ellenőrzést a közbeszerzések esetében. Biztosítson szorosabb kapcsolattartás a vádhatóság és az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség között, hogy nyomon kövessék az Ügynökségi ügyekhez kapcsolódó esetleges bűncselekményeket;
- Tárja fel, milyen módon javítható az összeegyeztethetlenségi szabályok és az összeegyeztethetlenség-megelőzés társadalmi elfogadottsága, és fokozható azok végrehajtásának hatékonysága.

4. A korrupció elleni küzdelem

- Javítsa a tényleges vagyonvisszaszerzésre vonatkozó statisztikai adatgyűjtést, és gondoskodjon arról, hogy az új ügynökség javíthassa a befagyasztott vagyoni eszközök kezelését, és együttműködjön a Nemzeti Adóigazgatási Hivatallal a tényleges visszanyerési arány javítása érdekében. A közigazgatás többi szereplőjének egyértelműen elszámoltathatónak kell lennie, amennyiben nem jár el az említett kérdésekben;
- Fokozza a közbeszerzések során jelentkező összeférhetlenséggel, favoritizmussal, csalással és korrupcióval szembeni megelőző és megtorló intézkedéseket, valamint szenteljen kitüntetett figyelmet a legfontosabb területeknek, például az igazságszolgáltatásnak;
- Alkalmazza a nemzeti antikorrupciós stratégiát, hogy megfelelőbben azonosítsa a korrupció kockázatának kitett területeket, valamint a nem kormányzati szervezetek támogatásával dolgozzon ki oktatási és megelőzési intézkedéseket, kihasználva az uniós források által kínált lehetőségeket.

- Megelőző és visszatartó erejű szankciók révén javítsa tovább az alacsony szintű korrupcióval szembeni küzdelem hatékonyságát.