



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.1.25.
COM(2017) 44 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

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

{SWD(2017) 25 final}

1. BEVEZETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust 2007-ben, Románia Európai Unióhoz történő csatlakozásakor hozták létre¹. Célja, hogy kezelje az igazságügyi reform, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén fennálló hiányosságokat. Létrehozása óta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések arra törekednek, hogy célzott ajánlások révén támogassák a román hatóságokat erőfeszítéseik összpontosításában és bemutassák az ország által elért előrehaladást. Az idei évben, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus tizedik évfordulója alkalmából a Bizottság áttekintést nyújt az elért eredményekről, a fennmaradó kihívásokról és az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzéseinek megvalósításához szükséges további lépésekről.

Amint azt a Tanács több alkalommal hangsúlyozta², az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus akkor zárul le, amikor a Romániára vonatkozó négy értékelési kritérium kielégítő mértékben teljesül. Az értékelési kritériumokat a csatlakozás időpontjában határozták meg, és olyan kérdésekre vonatkoznak, amelyek elengedhetetlenek a tagállamok működéséhez – így az igazságszolgáltatás függetlenségére és hatékonyságára, a feddhetetlenségre, valamint a korrupció elleni küzdelemre. Ezek megvalósításához jogalkotási és intézményi lépések kombinációjára van szükség. Ezen túlmenően e lépéseket csak annak vizsgálatával lehet teljes mértékben felmérni, hogy a gyakorlatban is megnyilvánul-e elérni kívánt hatásuk, és hogy e lépések beágyazottnak tekinthetők-e Románia jogi és intézményi keretébe, illetve hogy azok visszafordíthatatlanok-e. Ez teszi lehetővé, hogy a polgárok bízzanak abban, hogy a Romániában hozott döntések és alkalmazott gyakorlatok teljes mértékben tiszteletben tartják a jogállamiságot, és ez jelenti az uniós jog hatékony végrehajtásához szükséges kölcsönös bizalom alapját.

A román társadalom számára az elmúlt tíz évben kulcsfontosságú kérdés volt az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem.³ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus Romániában a reform lényeges hajtóereje és az eredmények nyomon követését segítő eszköz. A Tanács határozottan támogatta a Bizottság következtetéseit és az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus módszertanát. Ezeket számos tagállam együttműködésével és hozzájárulásával segítette. Az együttműködést Románia uniós alapokból történő célzott támogatása is megerősítette.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében 2014 óta készült jelentések az elmúlt tíz év eredményeinek nyomon követése mellett már rá tudtak mutatni arra is, miként járult hozzá a következetes előrehaladás a fenntarthatóság kialakulásához. A jogalkotási és intézményi intézkedések számos bíró és ügyész elkötelezettségének, az igazságügyi miniszterek által a végrehajtás terén végzett munkának, valamint a román hatóságok és a Bizottság közötti jó együttműködésnek köszönhetően jelentős eredményekkel jártak. A civil társadalom erőteljes részvétele szintén fontos szerepet játszott az igazságszolgáltatási rendszer reformjának és a korrupció valamennyi szinten történő kezelésére irányuló konkrét lépéseknek az ösztönzésében. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében

¹ A Miniszterek Tanácsának következtetései, 2006. október 17. (13339/06); A Bizottság 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, (2006. december 13.) (C(2006) 6569 végleges).

² A Tanács 2016. márciusi következtetései szerint „a Tanács arra ösztönzi Romániát, hogy az eddig elért jelentős eredményekre építve most összpontosítson az elért eredmények megszilárdítására, és továbbra is a jelenlegihez hasonló lendülettel folytassa a Bizottság által a jelentésben megfogalmazott összes ajánlás végrehajtását”. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/hu/pdf>).

³ 445. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés: A Bulgáriával és Romániával kapcsolatos együttműködési és ellenőrzési mechanizmus, amelyet 2017. január 25-én tettek közzé.

készült jelentések ugyanakkor továbbra is kiemelik, hogy maradtak olyan területek, ahol a további reform nehézkesnek bizonyult vagy ellenállásba ütközött. Alapvető problémák, mint például a bírói függetlenség és a bírósági határozatok hatályának megkérdőjelezése, és olykor a reformok visszafordítására irányuló konkrét kísérletek, elkerülhetetlenül mind lelassították az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzéseinek elérése felé tett előrelépés ütemét.

Ez a jelentés a 2007 óta bekövetkezett romániai fejleményeket vizsgálja. A korábbi évekhez hasonlóan a jelentés a román intézményekkel való szoros együttműködés, valamint a civil társadalom és más érdekelt felek – beleértve a többi tagállamot is – hozzájárulása alapján, a Bizottság által végzett alapos elemzés eredményeként jött létre.

E tekintetben fontos tisztázni az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatókörét. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus létrehozásáról szóló határozatok meghatározzák az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus igazságügyi reformra és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozó hatókörének paramétereit. Az értékelési kritériumok teljesítésének időpontja ezért az e paraméterek keretében végrehajtott intézkedésektől függ. A reform ütemét és mélységét azonban szükségszerűen a Romániát jellemző szélesebb társadalmi, jogi és politikai környezet is befolyásolja, amelyben az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus által lefedett konkrét kérdéseket kezelni kell. Romániában például az elmúlt években az adminisztratív kapacitás kiépítése érdekében tett erőfeszítések még folyamatban vannak, ami kihat a reformfolyamatra. A jogalkotási gyakorlat lehetővé teszi, hogy a változásokat gyors ütemben – az eredményesebb szabályozás elvét figyelmen kívül hagyva és konzultációk nélkül – fogadtassák el a parlamenttel, megnehezítve a jogi keret fenntarthatóságának bizonyítását olyan területeken, mint a korrupció. Továbbra is gondoskodni kell az intézmények közötti lojális együttműködésre és a bírói függetlenség biztosítására vonatkozó elvek betartásának megerősítéséről. Mint azt a román médiában a bírók és ügyészek ellen indított támadások is mutatják, szigorúbb jogorvoslati eljárásokra van szükség. Bár ezek a kérdések az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatáskörén kívül esnek, közvetlen kihatással vannak a reformok végrehajtásának képességére, és különösen megnehezítették Románia számára annak bizonyítását, hogy a reformok eredményei megszilárdultak.

Az átláthatóság az egyik olyan terület, ahol ez a tágabb környezet pozitív irányba fejlődött. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében végzett munka számos területén megfigyelhető – többek között az elmúlt évre is jellemző – tendencia: az igazságügyi rendszerrel és a korrupcióval kapcsolatos minőségi információk javítása, valamint a hozzáférés megkönnyítése. A román intézmények szélesebb köre által ebben az irányban tett további lépések a gyakorlatban olyan változást jelentenének, amely elősegítené a fejlődés bizonyítását. E jelentés az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében végzett munka terén ezért számos hasznos ajánlást tartalmaz a megerősített adatszolgáltatás és az átláthatóság tekintetében. Rövid távon ez segítséget nyújtana a Bizottságnak a végleges következtetések levonásában. Amint lezárul az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus, úgy az elszámoltathatóság elősegítése révén a reform fenntarthatóságát is előmozdítaná.

Végezetül hangsúlyozni kell azt is, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatályának eltérő jellege ellene szól a más szakpolitikai területekkel való összekapcsolásnak. A Bizottság ezért nem tartja helyénvalónak, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust összekapcsolják más területeken hozott határozatokkal, mint például az európai strukturális és beruházási alapokra való jogosultsággal vagy a schengeni térséghez való hozzáféréssel.

E jelentés hosszú távú perspektívát kínál az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus céljainak megvalósítása felé tett kulcsfontosságú lépések meghatározására. Az eddigi lendület lehetővé teszi, hogy áthelyezzük a hangsúlyt a legfontosabb fennmaradó lépésekre. Amennyiben megvalósulnak az e jelentésben szereplő értékelési kritériumok alapján meghatározott lépések, a vonatkozó értékelési kritériumot ideiglenesen befejezettnek kell tekinteni. Amennyiben ez valamennyi értékelési kritériumra vonatkozik, úgy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus lezárható. A megfogalmazott ajánlások ezért elegendőnek tekinthetők e célkitűzés eléréséhez –kivéve, ha a fejlemények egyértelműen visszafordítják az előrehaladást. A Bizottság úgy véli, hogy ennek eredményeképp a folyamat a román hatóságok és az Unió egésze szempontjából felgyorsul. Azon értékelési kritériumok tekintetében, amelyek kapcsán Románia jelentős lépéseket tett, a Bizottság úgy véli, hogy a reformok üteme és következetes irányítása mellett zajló határozott végrehajtás lehetővé tenné az említett értékelési kritériumok mielőbbi lezárását. A többi értékelési kritérium tekintetében már nagyobb kihívásokkal kell szembenézni. A Bizottság ezért 2017 végéig előre kívánja hozni a következő jelentés elkészítését, és készen áll arra, hogy további segítséget nyújtson a fejlődés visszafordíthatatlanságának megerősítéséhez és ezáltal a mechanizmus lezárásához.

2. AZ ÉRTÉKELÉSI KRITÉRIUMOK TELJESÍTÉSE TERÉN AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉS ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS KEZDETE ÓTA ELÉRT EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2016. évi jelentésben megfogalmazott ajánlások kapcsán elért eredmények vizsgálata mellett ez a szakasz átfogó értékelést nyújt a reformok tíz évéről. A legfontosabb fejleményeket és eredményeket a kísérő technikai jelentés⁴ részletesen ismerteti. Bár önálló értékelési kritériumokról van szó, vannak olyan jelentős összekapcsolódások is, amelyek hatással vannak azok megvalósítására. Az előrehaladás értékelése magában foglalta a strukturális feltételeket (például a jogszabályokat, az intézményeket és az erőforrásokat), az eredményeket és a nyomon követést, valamint hogy az előrelépés visszafordíthatatlannak tekinthető-e. Megjegyzendő továbbá, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus értékelési kritériumairól való megállapodás óta jelentős fejlemények történtek az EJEB ítélkezési gyakorlatában, a nemzetközi szabványokban és a bevált gyakorlatokban, valamint az EU nemzeti igazságszolgáltatási rendszereire vonatkozó összehasonlítható információk terén, amelyek irányt mutattak a román hatóságoknak reformjaik végrehajtása során, valamint a román igazságszolgáltatási rendszer fejlesztésének és a korrupció elleni küzdelemnek a négy értékelési kritérium hatáskörén belüli objektív és összehasonlítható számbavételéhez is hozzájárulnak.

2.1. A bírósági eljárás

Az első értékelési kritérium az *igazságszolgáltatási rendszerre* vonatkozott, és a független, pártatlan és hatékony rendszer létrehozására, a bírósági eljárás következetességének erősítésére, valamint az átláthatóság és az elszámoltathatóság javítására összpontosított. Ezen a területen az intézményi és a jogalkotási folyamat jelentős előrehaladást ért el. 2012 óta a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa az igazságszolgáltatási rendszer irányító szervévé vált, és egyre nagyobb hajlandóságot mutat arra, hogy betöltse alkotmányos szerepét, nevezetesen az igazságszolgáltatás függetlenségének védelme terén, amely kulcsszerepet a közelmúltban megválasztott, új Legfelsőbb Tanács fogja felvállalni. A 2016. évi közvélemény-kutatás

⁴ SWD (2017)25.

továbbra is arra enged következtetni, hogy a közmegítélés szerint továbbra is erős a bírói függetlenség iránti és az igazságszolgáltatásba vetett bizalom.⁵ Ahogy azonban az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentésekből kiderült, e tendencia eltérő reakciókat is kiváltott: számos bírót, ügyészt és igazságügyi intézményt ért politikai és médiatámadás. 2016-ban különösen intenzívnek bizonyultak az Országos Korruptióellenes Igazgatóság ellen elkövetett támadások.

A hatékonysággal, a forrásokkal és a munkaterheléssel kapcsolatos, bizonyos területeken zajló strukturális reformok terén nem történtek túl gyors változások. Mindazonáltal az Igazságügyi Minisztérium által az elmúlt években az igazságügyi rendszer működésével kapcsolatban a Bizottság rendelkezésére bocsátott információkból kiderül, hogy a jelenleg a minisztérium és a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa rendelkezésére álló információk minősége javulást mutat. Az elmúlt három évben az Igazságügyi Minisztérium, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa és a bírói kar késznek mutatkozott arra és kapacitással is rendelkezett ahhoz, hogy együtt dolgozzon és megoldásokat találjon a reformok előmozdítására. Ehhez hozzájárultak az igazságszolgáltatás számára – mindenekelőtt az utóbbi két kormány által biztosított – megnövelt források. Mindazonáltal lassú volt az előrelépés az olyan kérdések megoldása terén, mint például a munkaterhelés bíróságok közötti és azokon belüli egyensúlya, például a nagy és a kis méretű bíróságok munkaterhelése közötti eltérések kezelése, valamint a bírók és a bírósági tisztviselők közötti feladatmegosztás. Az említett problémák kezelésére vonatkozó jogalkotás 2016-ban nem haladt előre, és a vezetői fellépés önmagában még nem tudott megoldást találni. A legjelentősebb előrelépés abban nyilvánult meg, hogy jelenleg minden eszköz rendelkezésre áll a bíróságok működésének és az emberi erőforrások helyzetének nyomon követésére és kidolgozásra került az igazságszolgáltatás fejlesztésére vonatkozó átfogó stratégia (2015–2020).

Az igazságszolgáltatásba (magsztrátúrába) való szigorú belépési eljárások, amelyeket az Országos Bírói Intézet által szervezett kötelező képzés egészít ki, is fontos szerepet játszottak az igazságszolgáltatás szakmaiságának és függetlenségének megszilárdításában. Ami a vezető bírók és ügyészek kinevezését illeti, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült legutóbbi jelentés 2016-ot jelölte ki a kinevezések vizsgálati évének, és mindenekelőtt a vezető ügyészek és helyetteseik kinevezését érintette. Az eredmények szerint a kinevezett jelöltek közül egyikkel kapcsolatban sem merült fel feddhetetlenséggel és szakmaisággal kapcsolatos aggály, illetve ellentét az igazságszolgáltatáson vagy a civil társadalmon belül, és némelyikük már igen jó eredményeket ért el. Az alkalmazott eljárás azonban nem tette lehetővé, hogy az összes jelölt kiválasztására olyan egyértelmű, nyílt és átlátható eljárást alkalmazzanak, amelyet stabil és állandó rendszerben egységesítenek.⁶

A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa a bírók szakmai kötelezettségének és fegyelmi vétségeinek szankcionálásáért is felel. Az ilyen ügyek kivizsgálása az Igazságügyi Felügyelet hatáskörébe tartozik. A 2012. évi jelentős reform eredményeként az Igazságügyi Felügyelet független és szakmai alapon működő intézménnyé vált. Ezáltal a Felügyelet hatékonyabbá és hiteles joghatósággá vált, amint azt a 2016. évi eredmények is megerősítették. A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának fegyelmi határozatai ellen a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszéken lehet fellebbezést benyújtani. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2016. évi jelentése megállapította, hogy a határozatok láncolata kiszámíthatóbbá és koherensebbé vált.

⁵ A 2016. évi uniós igazságügyi eredménytábla (COM 2016) 199 final, 48., 44. és 46. ábra. A 2016. áprilisi közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 60 %-a esetében az Országos Korruptióellenes Igazgatóságba (DNA) vetett bizalom nagyon magas vagy magas — <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTIUTII.pdf>

⁶ Technikai jelentés, 2.2. szakasz

Románia az anyagi jog korszerűsítése, valamint a bírósági eljárás hatékonyságának és következetességének javítása érdekében új polgári és büntető törvénykönyvet fogadott el és hajtott végre. Az új polgári törvénykönyv 2011-ben, a polgári perrendtartás 2013-ban, az új büntető törvénykönyv pedig 2014-ben lépett hatályba. Az új polgári törvénykönyvekre való áttérés fokozatosan történt, és jelenleg szinte minden esetre alkalmazandók. A büntető törvénykönyvek esetében valamennyi rendelkezést már a hatálybalépés napjától alkalmazták, így a 2014., 2015. és 2016. éveket arra használták fel, hogy valamennyi bíróságon és ügyészségi hivatalban biztosítsák annak következetes végrehajtását, valamint stabilizálják a jogi rendelkezéseket. Az átfogó reformhoz való alkalmazkodással az igazságszolgáltatási rendszer összességében bizonyította szakmai felkészültségét. Eredmény szinten bizonyítékok állnak rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a bírósági eljárások hossza valamelyest lerövidült, nagyobb tiszteletben tartják a tisztességes eljáráshoz való jogot és javult a bírósági határozatok közötti összhang. E jelentős reformok szinte teljesen lezárultak. A törvénykönyvek e fontos reformjának az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2016. évi jelentésében javasolt véglegesítése azonban nehéznek bizonyult, és hiányosságokra mutat rá. A polgári törvénykönyv esetében az új infrastruktúrát igénylő rendelkezéseket egymás után el kellett halasztani, ami tervezési hiányosságokat vet fel. A büntető törvénykönyvek esetében a parlament kiszámíthatatlan jogalkotási módszere tovább bonyolítja azt az elengedhetetlen finomítási folyamatot, amely az Alkotmánybíróság ítéletei révén valósult meg. A kormány a rendelkezések alkotmánybírósági határozatokkal való összehangolása érdekében előterjesztette a büntető törvénykönyvek lényeges módosításait, ám azok a jogalkotási folyamat végén (2016 decemberében) még mindig függőben voltak. Ugyanakkor a parlament olyan módosításokat kezdett tárgyalni, amelyek ellentmondást jelentettek, mivel a korrupcióra vonatkozó jogi keret gyengítését eredményezték volna, bár ezeket végül nem fogadták el. 2017. január 18-án a kormány két sürgősségi kormányrendelet-tervezetet terjesztett elő konzultációra: az egyik tárgya a kegyelem, a másiké pedig a büntető törvénykönyv és a büntető eljárási jogi törvénykönyv módosítása.⁷

Az Alkotmánybíróság fontos szerepet játszott a jogállamiság továbbfejlesztésében és a független igazságszolgáltatási rendszer megszilárdításában. A 2012-es alkotmányos válság óta az Alkotmánybíróság számos határozata hozzájárult az igazságszolgáltatás függetlenségének fenntartásához, és olyan megoldásokra törekedett, amelyek a hatalmi egyensúllyal és az alapvető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatosak, és amelyeket az igazságszolgáltatási rendszer önmagában nem tudott volna megoldani. Az Alkotmánybíróság által 2016-ban hozott 12, az új büntető törvénykönyv és a büntetőeljárási törvénykönyv rendelkezéseit hatályon kívül helyező határozat többsége az emberi jogok európai egyezményének tiszteletben tartásán alapult.

Románia Európai Unióhoz való csatlakozásának időpontjában az egyik tartósan fennálló problémaként a bírósági határozatokban fennálló következetlenséget állapították meg. A legfontosabb jogalkotási reformok célja a következetességet szolgáló mechanizmusok megerősítése. Az új törvénykönyvek hatálybalépését követően az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések kiemelték a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék (HCCJ) által végrehajtott jogi egységességi mechanizmusok növekvő mértékű alkalmazását és eredményességét. Az elmúlt években a jogi mechanizmusokat a következetesség és az összes bírósági határozat online elérhetőségének előmozdítására irányuló vezetői erőfeszítések egészítették ki. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus

⁷ Az egyeztetési szakaszban lévő tervezetek a hivatali visszaélésnek és összeférhetetlenségnek minősülő korrupciós bűncselekményekre vonatkozó rendelkezések módosításait, továbbá azt javasolják, hogy a kegyelemről szóló törvény bizonyos korrupciós bűncselekmények miatt elítélt személyekre is terjedjen ki.

keretében készült 2016. évi jelentés arra is utal, hogy a bírói testületen belül megfigyelhetők a következetesség érdekében tett kulturális irányváltás jelei is.

A bírósági határozatok tiszteletben tartása és végrehajtása összekapcsolódik a függetlenséggel és a következetességgel is. A végre nem hajtott bírósági határozat joghatás nélkül marad, és az az azt követő ügyek vagy ismétlődő határozatokkal kapcsolatos fellebbezések révén közvetlen hatást gyakorol a bíróságok munkaterhére.⁸ Visszatérő téma volt a bírósági határozatok állami intézmények és a közigazgatás általi tiszteletben tartásával és végrehajtásával kapcsolatos probléma: a Bizottság 2014-ben, 2015-ben és 2016-ban egymást követő ajánlásokat fogadott el, és a problémát az Emberi Jogok Európai Bírósága is strukturális hiányosságnak tekintette.⁹ A bűncselekményből származó vagyon elkobzásával kapcsolatos bírósági határozatok végrehajtása terén 2016-ban fontos fejlemény volt, hogy megállapodás született a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó új nemzeti ügynökség létrehozásáról, amely most kezdi meg működését. Feladatkörébe tartozik majd többek között az állami szerveket a vagyon visszaszerzésére ösztönző eljárások alkalmazása, továbbá az ezzel összefüggésben az államháztartásnál keletkező veszteségek kezelése.

Összességében – nem kis nehézségek árán – Románia jelentős előrehaladást ért el az első értékelési kritérium nagy része tekintetében. További intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy eredményeket lehessen felmutatni a román közéletben az igazságszolgáltatás függetlenségének tiszteletben tartása, a büntető- és a polgári törvénykönyv reformjának véglegesítése, valamint a bírósági határozatok valamennyi szerv általi eredményes végrehajtása terén.

2.2. Feddhetetlenségi keretszabályozás rendszere és az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség

A második értékelési kritérium egy olyan feddhetetlenségi ügynökség létrehozásához kapcsolódik, amelynek feladata az eszközök, az összeegyeztethetlenség és az esetleges összeférhetlenségek ellenőrzése, valamint olyan kötelező határozatok meghozatala, amelyek alapján visszatartó erejű szankciókat lehet alkalmazni. Az említett értékelési kritériummal kapcsolatos korábbi fejlemények rávilágítanak, miért fontos odafigyelni a visszafordíthatatlanságra. Bár az Országos Feddhetetlenségi Ügynökséget 2007-ben hozták létre, annak legitimitását az első években gyakran megkérdőjelezték. 2010-ben – az Alkotmánybíróság határozatát követően – hatályon kívül helyezték az ügynökség alapító okiratát, és nem biztos, hogy külső nyomás nélkül sor került volna új jogi keret létrehozására, amint az hat hónappal később történt.

Jelenleg Románia átfogó keretszabályozással rendelkezik a köztisztviselők feddhetetlensége tekintetében, és az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség (ANI) e szabályok alkalmazása érdekében mára már független intézményként működik. Az ügynökséggel szemben felmerült kifogások esetén, a bíróságok következetesen jóváhagyták határozatait és az általa alkalmazható szankciókat. Az ügynökség a jogtalan vagyonszerzés, az összeegyeztethetlenségi és az adminisztratív összeférhetlenségi ügyek vizsgálata terén fokozatosan egyre több eredményt ért el, és 2013 óta ez a tendencia egyre javul, amit 2016 is megerősített. Fontos, hogy az ügynökség elnökének lemondása által a vezetésben kialakult

⁸ 2016-ban például ismétlődő ügynek minősültek a héával vagy a környezetvédelmi adóval kapcsolatos ügyek, amelyek esetében nemzeti és európai szinten (Bíróság) már egyértelmű döntéseket hoztak, de a közigazgatás továbbra is folytatta az ügyek előterjesztését.

⁹ Săcăleanu (csoport) 73970/01: A közigazgatás vagy állami hatáskörbe tartozó jogi személyek mulasztása vagy jelentős késedelmre a jogerős nemzeti bírósági határozatok tiszteletben tartása során. A román hatóságok által készített cselekvési tervet 2016 decemberében továbbították az Európa Tanácsnak. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb

zavarok ellenére sikerült fenntartani az ANI eredményességét.¹⁰ Az ANI egy másik eszközzel, a közbeszerzések előzetes ellenőrzésére szolgáló PREVENT (megelőzés) rendszerrel fog rendelkezni, az erre vonatkozó jogszabályt a parlament 2016 őszén hagyta jóvá, és amelyeknek magukban kell foglalniuk az új közbeszerzési törvényekben meghatározott valamennyi összeférhetetlenségi esetet.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló utolsó jelentésben szereplő ajánlással összhangban az ANI 2016-ban is szorosan együttműködött az Állandó Választási Hatósággal annak biztosítása érdekében, hogy a jelöltek jogosultságának vizsgálata érdekében hozzák meg a feddhetetlenségre vonatkozó határozatokat. Ez hatékonyan bizonyult a helyi választásokon valamely tisztség betöltésére megválasztott olyan jelöltek esetében, akikről nyilvánosan megállapították a feddhetetlenség hiányát, amelynek következtében eltávolították a hivatalból, vagy lemondtak tisztségükről. Ezenkívül a pártok és a választási hatóságok felhasználták az ügynökség által nyújtott információkat annak kizárása érdekében, hogy nem jogosult jelöltek is részt vehessenek a parlamenti választásokon. Úgy tűnik, ez egy, még lezáratlan ügy kivételével sikerrel is járt.

A feddhetetlenségi keretszabályozást, az összeférhetetlenséget, valamint a köztisztviselők és a választott vagy kinevezett tisztviselők összeférhetetlenségét meghatározó jogszabályokat azonban rendszeresen újratárgyalják a parlamentben. Még nem sikerült egyértelmű, egységes szerkezetbe foglalni – a fenntarthatóság alapját jelentő – jogi keretet létrehozni, bár 2015 és 2016 tekintetében a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék fokozott erőfeszítéseket tett a feddhetetlenséggel kapcsolatos jogszabályok következetes alkalmazásának előmozdítása érdekében. Visszatérő probléma, hogy az ügynökség jelentéseiben foglaltak végrehajtása rendszerint ellenállásba ütközik, még ha azt bírósági határozat meg is erősítette. Ezenkívül az illetékes intézmények és hatóságok kevés hajlandóságot mutatnak az előírt szankciók alkalmazására (ami általában vagy valamely köztisztviselő hivatalból való eltávolítását, vagy közigazgatási bírság kiszabását jelenti). Az elmúlt két év során jelentősen javult az általános helyzet, de a parlament egyes határozatai továbbra is megkérdőjelezi az ügynökség jelentéseit megerősítő jogerős bírósági határozatokat, illetve késleltetik azok végrehajtását.

A Bizottság 2013. júliusi ajánlásaiban kifejezte azon elvárását, hogy a miniszterek mutassanak példát a feddhetetlenségre vonatkozó szabályok terén, és hogy a korrupciós vádak esetében ugyanez elvárható. Ez továbbra is nagy jelentőséggel bír a kormány és a parlament nyilvánosság előtti hitelessége szempontjából.¹¹

Általánosságban elmondható, hogy Románia jelentős előrehaladást ért el a második értékelési kritériummal kapcsolatban, és az Országos Feddhetetlenségi Ügynökségre mint tiszteletben tartott intézményre lehet tekinteni. Ezt bizonyítja az a tény is, hogy az ügynökséget 2016-ban megbízták a PREVENT (megelőzés) rendszer kidolgozásával, amely a közbeszerzések terén fennálló összeférhetetlenség előzetes ellenőrzésének rendszere, amelynek működését 2017-ben be kell mutatni. Szintén fontos szerepet játszik a korrupció megelőzésére irányuló, 2016–2020-ra vonatkozó nemzeti korrupcióellenes stratégiában.

2.3. A magas szinten elkövetett korrupció kezelése

A harmadik értékelési kritérium *a magas szinten elkövetett korrupció* gyanúját felvető ügyekben indítandó szakmai, pártatlan vizsgálatokra vonatkozik. A korrupció mélyen gyökerező társadalmi probléma, amely mind a kormányzásra, mind a gazdaságra nézve

¹⁰ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló, 2014., 2015. és 2016. évi jelentés. A lemondás a bűnügyi nyomozás kezdetét követően történt, amely megelőzte az elnök megbízatását az ügynökségnek.

¹¹ 2017. január elején az ombudsman megtámadta az Alkotmánybíróság előtt a törvény azon rendelkezéseit, amelyek szerint a korrupcióért elítélt személyek nem lehetnek a kormány tagjai.

következményekkel jár. A korrupció meglepte széles körben elismert tény Romániában, amint azt a megítélésre vonatkozó felmérések¹² is rendszeresen mutatják, legutóbb pedig az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló Eurobarométer-felmérés is feltárta.¹³ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések folyamatosan javuló eredményről tudtak beszámolni az évek során magas szinten elkövetett korrupciós ügyek kivizsgálása, büntetőeljárás alá vonása és az azokról szóló határozatok meghozatala tekintetében, amelyeket 2011-et követően egyértelmű gyorsulás jellemez. 2013 óta a magas szintű korrupciós ügyekkel kapcsolatos nyomozásban, büntetőeljárásokban és döntéshozatalban részt vevő intézmények jó eredményeket értek el. Ezekre példák a rendszeres vádemelések és a különböző szintű és párthoz tartozó politikusokkal, valamint köztisztviselőkkel, bírókkal és üzletemberekkel kapcsolatos ügyek lezárása. Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság számos esetet vizsgál, és évente több száz, magas és közepes szintű korrupciós ügyben indít eljárást. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék és a fellebbviteli bíróságok még mindig jelentős számú magas és közepes szintű korrupciós ügyben hozzák meg a végső ítéletet. A korrupciós bűncselekmények által okozott károk helyreállítása érdekében nagy erővel folytatták a vagyoni eszközök elkobzását. A 2016-ban következetesen fenntartott eredmények az igazságszolgáltatási intézmények függetlenségét és szakmaiságát jelzik, ugyanakkor a hasonló bűncselekmények megismétlése arra is utal, hogy a korrupció megelőzése nem volt hatékony.

Az új büntető törvénykönyv 2014-es hatálybalépésével Románia immár átfogó jogi kerettel rendelkezik a korrupciós bűncselekmények leküzdésére. A kezdetektől fogva visszatérő aggodalomra ad okot a jogi keret stabilitása, mivel – amint azt korábban említettük – rendszeresen megkísérlik a korrupcióra vonatkozó jogszabályok módosítását gyakran az e területen működő legfontosabb állami és igazságszolgáltatási intézményekkel való konzultáció nélkül.¹⁴

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések azt is megállapították, hogy egyértelmű kapcsolat van e munka hatékonysága, a széles körben elterjedt média- és politikai reakció között az egyes bírókat és általában az igazságszolgáltatási rendszert érintő nyilvános kritika tekintetében. A jelentések utaltak a szisztematikus megközelítés hiányára is a parlamenti mentelmi jog – vizsgálatok vagy megelőző intézkedések végrehajtását lehetővé tevő – felfüggesztésének elutasítására vonatkozó magyarázatok esetében. Összességében azonban a Románia által e területen elért eredményeket joggal ismerik el széles körben, és jelentős előrelépés történt a harmadik értékelési kritériummal kapcsolatban.

2.4. A korrupció kezelése valamennyi szinten

A negyedik értékelési kritérium a korrupció megelőzésére és *a korrupció elleni küzdelemre* irányuló további intézkedésekre vonatkozott, különösen a helyi önkormányzatokon belül. Romániában a közép- és alacsony szintű korrupció széles körben elterjedt probléma, ami Románia gazdasági és társadalmi fejlődését érintő következményekkel jár. A közbeszerzés például olyan terület, ahol a korrupció túlsúlya hátráltatja a beruházások élénkítő hatását. Egy másik terület az egészségügy, ahol a korrupció komoly következményekkel jár. A korrupció

¹² 428. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés: A vállalkozások korrupcióhoz való hozzáállása az EU-ban, elérhető a következő címen: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>;

¹³ 445. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés: A Bulgáriával és Romániával kapcsolatos együttműködési és ellenőrzési mechanizmus, amelyet 2017. január 25-én tettek közzé.

¹⁴ A kormány által 2017. január 18-án konzultációra előterjesztett két sürgősségi kormányrendelet-tervezet befolyásolhatja a korrupcióra vonatkozó jogi keretet és a korrupció elleni küzdelem eredményeit.

megelőzése és a közigazgatás általi proaktív megközelítés, amelyek révén kizárható a korrupció lehetősége, elengedhetetlen kiegészítője a jogsértést követően zajló ügyészségi munkának. A vagyonvisszaszerzés terén tett előrelépés fel fogja gyorsítani a lefoglalt és elkobzott vagyontárgyakat kezelő új nemzeti hivatal (ANABI) létrehozását, amely 2017 januárjában kezdte meg működését. Az alacsonyabb szinten elkövetett korrupció elleni büntetőeljárás az ügyészség munkájának állandó részévé vált, és továbbra is az ügyészség egyik prioritása marad. Mindazonáltal további lépésekre van szükség e széles körben elterjedt probléma hatékony megoldásához.

A nemzeti korrupcióellenes stratégia nemzeti és helyi szinten is a korrupció közigazgatás általi megelőzésének kulcsfontosságú eszköze. A korrupcióellenes stratégiák 2011-ig kevés eredményt hoztak. A 2012–2015-ös nemzeti korrupcióellenes stratégia az ágazati platformokon belüli vitákra alkalmazott módszertanával és az egyes intézmények aktív közreműködésével, valamint a nem kormányzati szervezetekkel folytatott szakértői értékelésekkel sikeresebbnek bizonyult nagyszámú intézmény elérése tekintetében, többek között helyi szinten. A 2015-ös értékelés azonban azt mutatta, hogy az előrehaladás lassú volt, és a megelőző intézkedések alkalmazása nem hatékony, mivel az intézmények vezetése részéről nem volt elegendő politikai akarat a korrupció megelőzését célzó intézkedések végrehajtására. A kormány 2016 augusztusában elfogadta a 2016–2020-ra vonatkozó új korrupcióellenes stratégiát, amely konkrét intézkedésekkel kívánja orvosolni a feltárt hiányosságokat. A legfőbb kihívást az intézkedések hatékony végrehajtása jelenti majd, valamennyi ágazatban és többek között helyi szinten, ahol számos megfigyelő szerint is meglehetősen magas a korrupció kockázata.

Nem kétséges, hogy az egymást követő kormányok intézkedéseket vezettek be a korrupció kezelésére, és komoly erőfeszítéseket tettek a korrupcióellenes stratégiák és egyes innovatív megelőző intézkedések kidolgozására. Bár történt némi előrelépés a negyedik értékelési kritérium teljesítése terén, továbbra is jelentős kihívásokkal kell szembenézni a már meghatározott prevenciós politikák hatékony végrehajtása kapcsán.

3. A LEGFONTOSABB FENNMARADÓ LÉPÉSEK

Az elmúlt tíz évre visszatekintve összességében elmondható, hogy Románia jelentős előrelépést tett az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus értékelési kritériumainak való megfelelés felé. Létrejött számos kulcsfontosságú intézmény és sok lényeges jogszabály van érvényben, továbbá számos területen láthatóak az elért eredmények. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy Románia bizonyította, hogy számos belső biztonsági intézkedéssel rendelkezik ahhoz, hogy meg tudja akadályozni az eddig elért eredmények hirtelen visszafordítását. Vannak azonban olyan jelentős hiányosságok, amelyekkel a továbbiakban is foglalkozni kell. Ugyanebben az irányban folytatni kell a megkezdett reformokat és a belső biztonsági intézkedéseket tovább kell erősíteni annak érdekében, hogy biztosítható legyen az értékelési kritériumok kielégítő teljesítéséhez szükséges visszafordíthatatlanság. E szakasz célja tehát annak meghatározása, hogy milyen további lépések szükségesek az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus céljai elérésének biztosításához.

3.1. Bírói függetlenség

Kinevezések

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült egymást követő jelentések rámutattak arra, hogy bár megfigyelhető az érdemeken alapuló és átlátható kinevezések irányába mutató tendencia, a legfőbb ügyészek kinevezéséről szóló törvény és végrehajtásának gyakorlata nem kellően szilárd, ami a kinevezések túlzott mértékű politikai

mérlegelésének elkerülését illeti. A múltbeli tapasztalatok alapján ez azt eredményezheti, hogy kétségek merülnek fel a jelölt függetlenségével kapcsolatban, ami a politikai patthelyzet miatt késedelmes kinevezésekhez, vagy akár olyan bírók kinevezéséhez is vezethet, akik feddhetetlenségét a későbbiekben kétségbe vonják. Európán belül eltérő a jogi kultúra a főügyész (vagy a legfőbb ügyészségnél betöltött hasonló tisztségek) kinevezésével kapcsolatban, amit a Velencei Bizottság is elismer. A legfontosabb azonban az, hogy az átláthatóság és a megfelelő ellenőrzések tekintetében akkor is megfelelő biztosítékokat kell nyújtani, amikor a végső döntés politikai szinten születik.

- **Ajánlás:** Románia – a Velencei Bizottság támogatásával – hozzon létre egyértelmű és átlátható kritériumokon alapuló, szilárd és független kinevezési rendszert a legfőbb ügyészek kinevezésére.

A bírók és a bírósági eljárás tiszteletben tartása

Több ismert román politikus sikeres büntetőeljárás alá vonása és elítélése az igazságszolgáltatás függetlenségét jelzi, és azt, hogy még a magas rangú tisztségviselők sem kerülhetik el az igazságszolgáltatást, ha bűncselekményt követtek el. Úgy tűnik azonban, hogy ez az oka annak, hogy egyes bírókat közvetlen támadások érnek, amelyek túlmennek a bírósági ítéletet érintő kritikán vagy annak elutasításán, illetve a rendelkezésre álló jogi eszközökkel való megtámadására vonatkozó döntésen. Az egyes bírókat, ügyészeket vagy igazságügyi intézményeket lejárató támadások egészében véve veszélyeztetik a közvélemény igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalmát, valamint esetlegesen megfélemlítik az egyes bírókat. A parlament vagy a kormány által kifejezésre juttatott, bírókat érintő túlzott mértékű vagy személyes kritika ellentétes az intézmények közötti kölcsönös tisztelet elvével és a bírói függetlenség tiszteletben tartásával.

Az alkotmány létrehozta a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsát (SCM), amely az igazságszolgáltatás függetlenségének fő védelmezője. A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának következtetései értékes hozzájárulást jelentenek a bírók számára, ugyanakkor nehéz azok kapcsán megfelelő – a kezdeti kritikához hasonló – médiavisszhangot biztosítani, ami jól tükrözi az igazságszolgáltatás előtt álló kihívásokat. Jóllehet a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának határozatait mindig továbbítják a Nemzeti Audiovizuális Tanácsnak, nem történt előrelépés a támadásokat elindító vagy elterjesztő médián belüli hatékony jogorvoslat vagy korrekciók tekintetében, aminek következménye a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos szélesebb problémák felmerülése az Európa Tanács normáival és az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával összhangban. Míg a médiaszabályozás és a jogorvoslat tágabb kérdése az együttműködési és ellenőrzési mechanizmuson kívül esik, közvetlenül kapcsolódik a bírói függetlenséghez. Az új Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa és a kormány tovább folytathatná az ajánlás nyomán követését annak feltárása érdekében, hogy létre kell-e hozni egy szilárdabb mechanizmust annak érdekében, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa támogatni tudjon olyan bírókat, akik meg kívánják védeni magukat a bíróságon, vagy védelmet tudjon nyújtani a bíróknak a bíróságokon.

- **Ajánlás:** Biztosítani kell, hogy a parlamenti képviselők magatartási kódexe olyan egyértelmű rendelkezéseket tartalmazzon az intézmények közötti kölcsönös tiszteletre vonatkozóan, amelyek előírják, hogy a parlamenti képviselőknek és a parlamenti eljárásoknak tiszteletben kell tartaniuk az igazságszolgáltatás függetlenségét. Hasonló magatartási kódexet kell elfogadni a miniszterek tekintetében is.

A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának továbbra is jelentést kell készítenie azon intézkedésekről, amelyeket az igazságszolgáltatás függetlenségének, valamint a bírók jó hírvének, függetlenségének és pártatlanságának védelme érdekében hozott, valamint

nyilvános vitát szervezhet, hogy a kormány, a parlament és a Nemzeti Audiovizuális Tanács felkérést kapjon a jelentéssel kapcsolatos állásfoglalásra.

3.2. Igazságszolgáltatási reform

Új törvénykönyvek

A polgári és büntető törvénykönyvek reformjának jelenlegi szakaszát véglegesíteni kell. A büntető törvénykönyv és a büntető eljárásjogi törvénykönyv tekintetében a következő szakaszban a parlamentnek el kellene fogadnia a kormány által 2016-ban benyújtott módosításokat a jogi keret stabilitásának biztosítása érdekében.

A polgári perrendtartás tekintetében a kormány 2016 decemberében úgy határozott, hogy két évvel, 2019. január 1-ig elhalasztja az új polgári perrendtartás fennmaradó rendelkezéseinek alkalmazását. Az Igazságügyi Minisztérium bejelentette a rendszer pontos igényeinek meghatározására vonatkozó tervét annak érdekében, hogy 2017. június 30-ig lehetővé tegye a fennmaradó rendelkezések teljes körű végrehajtását, és 2018 végéig elegendő időt biztosítson a végrehajtásra.

- **Ajánlás:** A román büntető törvénykönyv reformjának jelenlegi szakaszát le kell zárni, amely során a parlamentnek tovább kell vinnie az igazságügyi hatóságokkal folytatott konzultációt követően a kormány által 2016-ban benyújtott módosítások elfogadására irányuló terveket. Az igazságügyi miniszternek, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszéknek véglegesíteni kell a cselekvési tervet, amely biztosítja a polgári perrendtartás fennmaradó előírásainak végrehajtására vonatkozó új határidő tiszteletben tartását.
- **Ajánlás:** A jogalkotási folyamat átláthatóságának és kiszámíthatóságának további javítása, valamint a visszafordíthatatlanságot elősegítő belső biztosítékok megerősítése érdekében a kormánynak és a parlamentnek teljes átláthatóságot kell biztosítania és megfelelően figyelembe kell venni a döntéshozatalban és a jogalkotási tevékenységben részt vevő érintett hatóságokkal és érdekeltekkel folytatott konzultációkat a büntető törvénykönyvre és a büntető eljárásjogi törvénykönyvre, a korrupciós törvényekre, a feddhetetlenségre vonatkozó jogszabályokra (összeegyeztethetlenségek, összeférhetetlenség, jogtalan vagyonszerzés), az igazságszolgáltatás (az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó) törvényeire, valamint a polgári törvénykönyvre és a polgári perrendtartásra vonatkozó döntéshozatallal és jogalkotási tevékenységgel kapcsolatban, a kormány által 2016-ban elfogadott döntéshozatali folyamat átláthatóságából merítve.

A bírósági határozatok következetessége

2016-ban a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék a jog és az előzetes kérdések érdekében továbbra is megoldásokat nyújtott a bírósági határozatok következetlenségére a fellebbezés jogi mechanizmusain keresztül. Megváltozott az egyszerű bíróságok hozzáállása is, és nagyobb mértékben mérlegelik annak szükségességét, hogy más bíróságok hasonló esetekben hozott határozatait is figyelembe vegyék. A bírói vezetésnek és az Országos Bírói Intézetnek továbbra is elő kell mozdítania a jogszabályok és a gyakorlat következetességét, és ki kell alakítania a jogszabályok következetes alkalmazását elősegítő eszközöket, mivel a bíróságok ítélezési gyakorlatának nyomon követése és a bíróságok túlzott munkaterhe továbbra is kihat a bírósági határozatok következetességére. A bírósági határozatok következetességét gátló további akadályok inkább a jogalkotási folyamattal kapcsolatos tágabb kérdésekhez kapcsolódnak.

A bírósági határozatok tiszteletben tartása

A bírósági határozatok tiszteletben tartása és végrehajtása az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának szerves részét képezi, ahogy azt az első értékelési kritérium is meghatározza.¹⁵ A bírósági határozatok közigazgatás általi végrehajtásának elmaradása vagy késedelmes végrehajtása aláássa az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat, és idő- valamint erőforrásvesztést jelent a későbbi hasonló ügyekben, illetve az ismétlődő határozatokkal kapcsolatos fellebbezéseket is.¹⁶

- **Ajánlás:** A kormánynak megfelelő cselekvési tervet kell kidolgoznia annak érdekében, hogy kezelje a bírósági határozatok végrehajtásával és a bíróságok ítélkezési gyakorlatának közigazgatás általi alkalmazásával kapcsolatos problémákat, ideértve egy olyan mechanizmus létrehozását, amely a jövőbeli nyomon követés lehetővé tétele érdekében pontos statisztikákat biztosít. A cselekvési terv megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében a kormánynak belső ellenőrzési rendszert is ki kell alakítania a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa és a Számvevőszék bevonásával.

Strukturális reformok

A 2016-ban elfogadott, 2020-ig meghozandó strukturális reformokat meghatározó átfogó cselekvési terv¹⁷ jelentős előnyökkel jár az igazságszolgáltatási rendszer felhasználói számára, és összességében javítja a rendszer iránti közbizalmat. A munkateher tényleges kiegyensúlyozását gátló strukturális akadályok megszüntetése mellett ugyanakkor teljes mértékben végre kell hajtani a cselekvési tervet annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatási rendszer végfelhasználói számára hatékony bírósági eljárások álljanak rendelkezésre. A hatékonyság szempontjából előnyt jelentene a bírósági rendszer felhasználói számára az is, ha az indokolást a határozat meghozatalával egy időben bocsátanák ki.

- **Ajánlás:** A stratégiai igazságügyi irányításnak, azaz az igazságügyi miniszternek, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának, a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszéknek és a legfőbb ügyésznek biztosítania kell a cselekvési terv végrehajtását, és rendszeresen be kell számolnia a nyilvánosság felé annak végrehajtásáról, ideértve a bírósági tisztviselők hiányának, a túlzott munkatehernek és a döntések indokolásában mutatkozó késedelmeknek a megoldását is.

A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának átláthatósága és elszámoltathatósága

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2014. évi jelentés megállapította, hogy a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa proaktívabb szerepet játszhatna az igazságszolgáltatási rendszer iránti bizalom növelésében. A 2016. évi jelentés kiemelte, hogy a most hivatalba lépő Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának fontos szerepe van a reform lendületének fenntartásában és az új programon alapuló egyértelmű kollektív filozófia kialakításában, továbbá a fokozott átláthatóságot és elszámoltathatóságot célzó intézkedések megtételében.

- **Ajánlás:** Az új Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának megbízatása idejére közös programot kell kidolgoznia, ideértve az átláthatóság és az elszámoltathatóság előmozdítására irányuló intézkedéseket. A programnak stratégiát kell tartalmaznia a bírói és ügyészi kar valamennyi szintről érkező képviselői, valamint a civil társadalom és a

¹⁵ Útmutató az emberi jogok európai egyezményének 6. cikkéhez – a tisztességes eljáráshoz való jog (polgári rész), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

¹⁶ 2016-ban ismétlődő ügyek voltak például a héával vagy a környezetvédelmi adóval kapcsolatos ügyek, amelyekkel összefüggésben a nemzeti és európai szint (Európai Bíróság) már egyértelmű döntést hozott, de a közigazgatás továbbra is folytatta az előterjesztést.

¹⁷ Az igazságszolgáltatás fejlesztésére vonatkozó stratégia végrehajtásának cselekvési tervét (2015–2020) a 282/2016. sz. kormányhatározattal hagyták jóvá.

szakmai szervezetek részvételével tartott rendszeres nyilvános megbeszélések keretében történő tájékoztatásra vonatkozóan, továbbá meg kell határozni az éves jelentéstételt, amelyet a bíróságok és az ügyészek közgyűlésein kell megvitatni.

3.3. A feddhetetlenség keretrendszere és az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség

A közélet és a jogi keret vezérelvének a feddhetetlenségnek kell lennie, a feddhetetlenséggel foglalkozó intézményeket pedig úgy kell kialakítani, hogy előmozdítsák e célkitűzés elérését. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökséget (ANI) ma már jól működő intézménynek lehet tekinteni, amely következetesen jó eredményeket ér el. Fontos folytatni az ANI eredményeinek fenntartását, valamint az összeegyeztethetlenségre vonatkozó szabályok nyilvánosság általi elfogadottságának további javítását, és hangsúlyt kell fektetni az előzetes kiszűrésre. A közbeszerzések előzetes ellenőrzésének PREVENT rendszere egy olyan lényeges új eszköz, amelynek működését az ANI-nak és a Nemzeti Közbeszerzési Ügynökségnek 2017-ben kell elindítani. Jelentős előrelépés történt az ANI jelentéseinek nyomon követése terén is, de a bírósági eljárások továbbra is rendkívül hosszadalmasak, és még mindig vannak kivételek a szankciók alkalmazása alól.

A feddhetetlenségre vonatkozó jogi keretszabályozás továbbra is kihívást jelent. Sajnálatos, hogy úgy tűnik, jelenleg nem lehet megszilárdítani a feddhetetlenségi keretszabályozás hosszú távú fenntarthatóságát.

- **Ajánlás:** A PREVENT rendszer működésbe lépésének biztosítása. A Országos Feddhetetlenségi Ügynökségnek és a Nemzeti Közbeszerzési Hivatalnak jelentést kell készítenie a közbeszerzési eljárások előzetes ellenőrzéséről és nyomon követéséről, beleértve az utólagos ellenőrzéseket, valamint a feltárt összeférhetlenségi vagy korrupciós ügyekről, és nyilvános vitát kell szerveznie, hogy a kormány, a helyi hatóságok, az igazságszolgáltatás és a civil társadalom lehetőséget kapjon a válaszára.

Az ANI-nak továbbra is jelentést kell készítenie az ANI-jelentések bíróságok általi nyomon követéséről és a végleges határozatok végrehajtásáról, valamint a feddhetetlenség területén a megelőzés és oktatás érdekében hozott intézkedésekről.

- **Ajánlás:** A parlamentnek a döntéshozatal során teljes átláthatóságot kell biztosítania a tagjaival szembeni összeegyeztethetlenségre, összeférhetlenségre és a jogtalan vagyonszerzésre vonatkozó végleges és visszavonhatatlan határozatok nyomon követése tekintetében.

3.4. A korrupció elleni küzdelem

A magas szinten elkövetett korrupció kezelése

A Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság (DNA) és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék (HCCJ) látványos eredményeket ért el a magas- és középszintű korrupciós ügyek megoldása terén. A korrupció elleni küzdelem megszilárdításának legfontosabb eleme továbbra is a magas szinten elkövetett korrupcióval foglalkozó igazságügyi intézmények erőfeszítéseinek fenntartása. Jelentéstételt tekintve jó példa a Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság, mivel nagy mértékű nyitottságot és elemzési hajlandóságot mutat. Az a tény, hogy újra és újra előkerülnek hasonló korrupciós ügyek, mindenekelőtt a tanulságok levonása és az állami intézményeken belüli kiskapuk bezárása terén tapasztalt hiányosságokra utal. A bírokat és az igazságügyi rendszert érintő erős média- és politikai támadások szintén komoly veszélyt jelentenek a korrupció elleni küzdelem visszafordíthatatlanságára.

A korrupcióra vonatkozó jogszabályokat mindenkire egyformán és valamennyi szinten alkalmazni kell. A parlamentben a mentelmi jog felfüggesztésének megtagadását alátámasztó objektív kritériumokról folytatott megbeszélések nem vezettek az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus korábbi ajánlásaiban foglalt irányvonalak megváltozásához.

Az olyan jogszabályi módosítások, amelyek a korrupció mint bűncselekmény hatályának gyengülésével vagy csökkenésével járnak, illetve komoly problémát jelentenek a Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság függetlensége vagy hatékonysága szempontjából, egyértelműen az elért eredmények újbóli értékelését vonják maguk után.¹⁸

- **Ajánlás:** Objektív kritériumokat kell elfogadni a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó döntés meghozatalához és indokolásához annak biztosítása érdekében, hogy a mentelmi jogot ne használják fel a korrupciós bűncselekmények kivizsgálásának és büntetőeljárás alá vonásának elkerülésére. A kormánynak mérlegelnie kellene a miniszterek mentelmi jogának korlátozására vonatkozó törvény módosítását is. Ezeket a lépéseket a Velencei Bizottság és a GRECO¹⁹ segítheti. A parlamentnek jelentéstételi rendszert kell kidolgoznia, hogy rendszeresen jelentést tegyen a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmek kapcsán a kamarák által hozott határozatokról, és nyilvános vitát szervezhet annak érdekében, hogy a Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsa és a civil társadalom is állást foglalhasson.

A korrupció kezelése minden szinten

A korrupció megelőzése még mindig gyenge lábakon áll, és még nem jelenik meg a közigazgatás alapvető kötelezettségei között. A kormány által 2016 augusztusában előterjesztett új nemzeti korrupcióellenes stratégia hatékony korrupcióellenes politika lehet, amennyiben megfelelően végrehajtják és nyomon követik, többek között helyi szinten is. Az uniós alapok is jelentős szerepet játszhatnak e munka támogatásában. A stratégia alapján előírt követező intézkedések különösen fontosak, és határidejüket be kell tartani:

- Minden intézmény feddhetetlenségre vonatkozó terveket fogad el, és alkalmazza a tervezett lépéseket a döntéshozatal és a költségvetési források elosztásának átláthatósága, valamint az információkhoz való hozzáférés tekintetében.
- Az Igazságügyi Minisztérium a kiinduló helyzet biztosítása érdekében megfelelő statisztikai mutatókat hoz létre, és ezt követően készülnek el a feddhetetlenséggel kapcsolatos eseményekre, a korrupció megítélésére vagy a megvesztegetésre vonatkozó statisztikák.
- Az etikai tanácsadókra vonatkozó jogi keretet mind a megbízatás, mind a források tekintetében meg kell erősíteni.
- Az összehasonlítás lehetővé tétele érdekében létrehozzák a helyi közigazgatásokra alkalmazandó feddhetetlenségi mutatót.

Létrejött a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti iroda, amelynek bizonyítania kell, hogy megfelelően működik, átlátható adatokat szolgáltat a bűncselekményből származó vagyon elkobzásáról, és végül képes a ténylegesen behajtott eszközök arányának növelésére.

¹⁸ A kormány által 2017. január 18-án konzultációra előterjesztett két sürgősségi kormányrendelet-tervezet végül elfogadott változatát ebből a szemszögből is meg kellene vizsgálni.

¹⁹ A Korrupció Elleni Államok Csoportját (GRECO) 1999-ben hozta létre az Európa Tanács, hogy nyomon kövesse a szervezet korrupció elleni normáinak betartását.

A közbeszerzésben továbbra is komoly kihívást jelent az összeférhetetlenség, a csalás és a korrupció megelőzése. Ígéretesek a 2016-ban az ajánlatkérő szerveken belül a belső kontrollrendszerek, valamint a nemzeti közbeszerzési hivatalon belüli véletlenszerű és kockázatalapú előzetes ellenőrzések informatikai rendszerének megerősítésére meghatározott lépések, ám kidolgozásuk még folyamatban van. Fontos lenne a bírók képzésének és szakosodásának javítása a közbeszerzések területén.

- **Ajánlás:** Folytatni kell a nemzeti korrupcióellenes stratégia végrehajtását, betartva a kormány által 2016 augusztusában megállapított határidőket. Az igazságügyi miniszternek jelentéstételi rendszert kell kidolgoznia a nemzeti korrupcióellenes stratégia hatékony végrehajtásáról (beleértve a feddhetetlenséggel kapcsolatos eseményekre vonatkozó statisztikákat a közigazgatásban, a fegyelmi eljárások részleteit és szankcióit, az érzékeny területeken alkalmazott strukturális intézkedésekkel kapcsolatos információkat).
- **Ajánlás:** Biztosítani kell a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti iroda teljes körű és eredményes elindítását annak érdekében, hogy kibocsáthassa a bűncselekményből származó vagyon elkobzásáról megbízható statisztikai információkat tartalmazó első éves jelentést. Az ügynökségnek rendszeres jelentéstételi rendszert kell létrehoznia az igazgatási kapacitás fejlesztéséről, az elkobzás eredményéről, valamint a bűncselekményből származó vagyon kezeléséről.

4. KÖVETKEZTETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2014., 2015. és 2016. évi bizottsági jelentések pozitív tendenciára és jelentős eredményekre utalnak, és kiemelték az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében végrehajtott reformok növekvő mértékű visszafordíthatatlanságát. Ez a pozitív tendencia 2016-ban megerősödött, amikor a vezetőségben történt változások idején továbbra is jelentős eredményeket sikerült elérni az igazságügyi intézmények tekintetében, és a kormány erős lendületet adott a korrupció megelőzésének megerősítéséhez. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében az elmúlt tíz évben lezajlott fejlemények alapján megállapítható, hogy bizonyos időszakok ellenére, amikor a reformok veszítettek lendületükből és azokat megkérdőjelezték, Románia jelentős előrehaladást ért el az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus kritériumainak teljesítése terén.

Ugyanakkor a korábbi jelentésekben már azonosított számos kulcsfontosságú kérdés továbbra is fennáll, ezért a jelenlegi jelentésből nem vonható le az a következtetés, hogy az értékelési kritériumok ebben a szakaszban teljes mértékben és kielégítő módon teljesülnek. Ez a jelentés azonban korlátozott számú olyan kulcsfontosságú ajánlást tud azonosítani, amely az egyes értékelési kritériumok ideiglenes lezárásához, majd az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus folyamatának lezárásához vezet. Az ajánlások többsége a román hatóságok felelősségét és elszámoltathatóságát, valamint az eredmények visszafordíthatatlanságának biztosításához szükséges belső biztosítékokat helyezi előtérbe. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus lezárását követően támogatásban részesül majd a jelentéstételi és elszámoltathatósági mechanizmusok kidolgozása is. A Bizottság úgy véli, hogy az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus célkitűzései az e jelentésben meghatározott ajánlások nyomán követése révén teljesülhetnek. A folyamat sebessége attól függ majd, hogy Románia milyen ütemben lesz képes visszafordíthatatlan módon elérni a célokat, és attól, hogy elkerülhetők-e azok a negatív lépések, amelyek megkérdőjelezzik az eddig elért előrehaladást.

A Bizottság ezért felkéri Romániát, hogy tegyen lépéseket az e jelentésben foglalt ajánlások teljesítése érdekében. A Bizottság 2017 vége felé értékelni fogja az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus céljai érdekében tett előrehaladást.