



Briuselis, 2014 01 22
COM(2014) 37 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
dėl Rumunijos pažangos, pasiektos taikant bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmą

{SWD(2014) 37 final}

1. ĮVADAS

2012 m. liepos mėn., praėjus penkeriems metams nuo bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmo (BTM) nustatymo, Europos Komisija pateikė bendro Rumunijos pažangos vertinimo ataskaitą.¹ Ji nurodė, kad daugelis pradinių užduočių, leisiančių siekti pagrindinio tikslo, yra atlikta ir kad BTM labai prisidėjo prie reformų Rumunijoje. Daugiau dėmesio pradėta skirti reformų įgyvendinimui. Ataskaita, jos metodika ir išvados taip pat patvirtintos Ministrų Tarybos išvadose.²

Ataskaitoje atsižvelgta ir į 2012 m. liepos mėn. įvykius Rumunijoje, sukėlusius abejonių dėl teisinės valstybės ir teismų nepriklausomumo šioje šalyje. 2013 m. sausio mėn. Komisija šioms problemoms skyrė tarpinę ataskaitą.³ Ataskaitoje padaryta išvada, kad Rumunija įgyvendino kelias, bet ne visas su šiomis problemomis susijusias Komisijos rekomendacijas. Be to, Komisija nurodė, kad reikia sparčiau įgyvendinti jos rekomendacijas dėl teismų reformos, tarnybinės etikos ir kovos su korupcija.

Šioje ataskaitoje vertinama pažanga, kurią nuo šių ataskaitų pateikimo Rumunija padarė dviejose esminėse BTM srityse: teismų reformos ir kovos su korupcija. Iki šiol turima BTM taikymo patirtis rodo, kad pažanga nėra tolygi, t. y. laimėjimus vienoje srityje gali varžyti arba panaikinti nuosmukis kitose. 2013 m. gruodžio mėn. Parlamento sprendimai priminė, kad esminiai reformų principai ir tikslai vis dar kvestionuojami, – jiems priminti reikėjo Konstitucinio Teismo veiksmų. Todėl ypač sunku įvertinti reformų tvarumą ir nuspręsti, ar vidinio pagreičio užtektų iš esmės teigiamai tendencijai užtikrinti.

Reikia atkreipti dėmesį, kad sudėtingos 2012 m. aplinkybės nesumažino daugelio Rumunijos institucijų ir asmenų ryžto toliau konsoliduoti pažangą. Komisija įsitikinusi, kad BTM stebėseną, ES fondų teikiamos galimybės ir konstruktyvi Komisijos bei daugelio valstybių narių pagalba ir toliau naudingai prisidės prie reformų Rumunijoje palaikymo. Kita ataskaita bus parengta maždaug po metų.

2. REFORMŲ PADĖTIS RUMUNIJOJE

2.1. Teismų sistema

Teismų nepriklausomumas ir teisinė valstybė – ypatinga 2012 m. liepos mėn. ataskaitos ir tolesnės 2013 m. sausio mėn. ataskaitos tema.⁴ Tai taip pat nuolat svarstoma Rumunijoje: šią

¹ COM(2012) 410 *final*.

² 2012 m. rugsėjo 24 d.

³ COM(2013) 47 *final*. Jos analizė ir rekomendacijos patvirtintos 2013 m. kovo 11 d. Bendrųjų reikalų tarybos priimtose išvadose.

⁴ COM(2012) 410 *final*, COM(2013) 47 *final*.

savo darbo pusę labiau akcentuoja teismai. Tai galėjo turėti įtakos pasitikėjimo teismais lygiui Rumunijoje.⁵

Teismų nepriklausomumas ir teisinė valstybė

Konstitucinė tvarka

Konstitucija ir Konstitucinis Teismas, nors tiesiogiai ir nėra teismų sistemos dalis, yra teisinės valstybės pagrindas. 2012 m. vasaros Konstitucinio Teismo kompetencijos užginčijimas daugiau nepasikartojė ir veikiau sustiprino jo, kaip svarbaus arbitro, vaidmenį. Teismas ir toliau bus svarbus tokių pagrindinių principų kaip valdžių padalijimo, įskaitant bet kokią būsimą Konstitucijos keitimo svarstymą, gynėjas.

Šiais metais numatoma grįžti prie diskusijos dėl Konstitucijos, todėl bus svarbu užtikrinti, kad Aukščiausioji teisėjų taryba turėtų galimybę teikti pastabas visose teismams svarbiose srityse. Kalbant konkrečiai, atidumo reikės atmetant pakeitimus, kurie didintų galimybes politikams daryti įtaką aukščiausiesiems teismų pareigūnams arba kvestionuoti teismų nepriklausomumą arba kompetenciją. Todėl Vyriausybės įsipareigojimas konsultuotis visų pirma su Venecijos komisija yra svarbus Rumunijos įsipareigojimo būsimus Konstitucijos pakeitimus grįsti Europos normomis požymis. Be to, Rumunijos valdžios institucijos aiškiai nurodė ketinančios ir toliau teikti informaciją Europos Komisijai.

Su teismų nepriklausomumu susijęs spaudimas

2012 m. vasarą ir rudenį Komisija gavo daug teismų nusiskundimų dėl tiesioginės atskiriems teisėjams, prokurorams ir jų šeimos nariams, taip pat teismams ir prokuratūrai skirtos politikų kritikos ir politiškai motyvuoto puldinėjimo žiniasklaidoje.⁶ Nuo 2012 m. tokio puldinėjimo atvejų skaičius ir intensyvumas lyg ir sumenko, bet jo dar pasitaiko. Be kita ko, tai yra atvejai, kai teismai ir teisėjai tiesiogiai kritikuoti priėmus teismo sprendimus dėl svarbių politikų.

Tokia situacija prasilenkia su praktika daugelyje kitų valstybių narių, kur pagarba valdžių padalijimo principui ir teismų nepriklausomumui, ar ji būtų užtikrinama taisyklėmis, ar nusistovėjusia tvarka, riboja politikų galimybes komentuoti teismo sprendimus.

Pagrindinė teismų nepriklausomumo gynėja yra Aukščiausioji teisėjų taryba (ATT); ji tuo užsiima sistemingai ir profesionaliai, iš dalies dėl to piliečiai ir politikai į šią problemą žiūri rimčiau. Paaiškėjo, kad tai yra vis svarbesnė ATT uždavinių dalis, ir šį vaidmenį padėtų sustiprinti aiški ir viešai prieinama ATT reagavimo tokiais atvejais tvarka. ATT taip pat galėtų ieškoti kitų institucinės paramos teismų nepriklausomumui praktikoje užtikrinti demonstravimo būdų, tokiomis aplinkybėmis remiant atskirus teisėjus.⁷

Be to, teisingumo ministras vadovavo naudingai iniciatyvai pradėti žiniasklaidos ir teisėjų dialogą. Ir geresnis tarpusavio supratimas, ir profesionalus požiūris į darbą su žiniasklaida

⁵ Specialioje „Eurobarometro“ apklausoje dėl teisingumo Nr. 385 Rumunijos visuomenės pasitikėjimo teismais lygis (44 %) nedaug teatsiliko nuo ES vidurkio (53 %) ir pagal pasitikėjimą iš 28 ES šalių Rumunija užėmė 17 vietą.

⁶ COM(2013) 47 *final*, p. 4.

⁷ Techninės ataskaitos 1.1.1 skirsnis.

teismuose gali padėti gerinti santykius. Tačiau ir toliau bus sunku siekti pažangos, jei valdžios institucijų atstovai tebekritikuos teisėjus ir teismo sprendimus.

Teismo sprendimų vykdymas

Tai yra susiję su svarbiu valdžių padalijimo ir teisinės valstybės aspektu – teismo sprendimų vykdymu. Tai pasireiškia daugeliu įvairių lygmenų. Teismo sprendimų privalomumo kvestionavimą rodo teismo sprendimų neįgyvendinimas arba atvejai, kai viešojo administravimo institucijos nepagrįstai ginčija teismo sprendimus.

Tai yra aukščiausiems valstybės organams būdinga problema. Nuo 2012 m. liepos mėn. teismai turėjo ne kartą kreiptis į Konstitucinį Teismą, kai Parlamentas pagal galutinius teismo sprendimus dėl pažeidimų nenutraukė parlamentaro įgaliojimų. Naujausias Konstitucinio Teismo sprendimas šiuo klausimu priimtas 2013 m. lapkričio mėn., tačiau Senatas veiksmy dar nesiėmė.

Aukšto rango pareigūnų skyrimas

Akivaizdžiausias teismų ir prokuratūros nepriklausomumo pademonstravimo būdas – teismų sistemos pareigūnų skyrimas. Taikant BTM pabrėžta, kaip svarbu, kad tokie pareigūnai būtų skiriami laikantis aiškių, objektyvių ir apgalvotų procedūrų⁸: visuomenės pasitikėjimui teismų sistema užtikrinti labai svarbu į tokius postus skirti aukštos kompetencijos ir tarnybinės etikos pareigūnus nesivadovaujant politiniais motyvais.

Praeitų metų rezultatai nevienareikšmiai.⁹ Kalbant apie Aukščiausiojo Teismo vadovybę, kišimosi į šį procesą požymių nebuvo. Prokuratūros atveju situacija sunkesnė: 2012 m. rugsėjo mėn. pradėtas pareigūnų skyrimo procesas turėjo stiprų politinį prieskonį, kurio atsikratyti vėliau pakeitus procedūrą nepavyko. Dėl to kai kurie kandidatai galėjo nuspręsti nekandidatuoti. Į galutinį kandidatų pasiūlymą įtraukti asmenys, pasiekę konkrečių rezultatų kovos su korupcija srityje. Tačiau bendram rezultatui pasiekti nebuvo vykdomas skaidrus procesas, sudarantis sąlygas tikrinti kandidatų kompetenciją ir užtikrinantis tikrą konkurenciją. Komisija išreiškė apgailėstą dėl sprendimo nesilaikyti patikimos procedūros, atkreipdama dėmesį į tai, kad dėl to paskirtiems pareigūnams tenka pareiga parodyti savo įsipareigojimą tęsti šių institucijų kovą su korupcija.

2013 m. rudenį kilo dar viena sudėtinga Nacionalinio kovos su korupcija direktorato (DNA) skyriaus vadovo ir pavaduotojų skyrimo problema. Staiga atšaukti laikinai postus užimantys pareigūnai ir paskirti teisingumo ministro kandidatai, nevysiškai laikantis konsultavimosi su DNA vadovu procedūrų. Sulaukus visuomenės ir ATT kritikos, labiau derinant visų šalių interesus ir laikantis taisyklių įvyko antra procedūra, po kurios paskirti skirtingi nuolatiniai pareigūnai. Dėl procedūrų laiko taip pat kilo visuomenės susirūpinimas, kad yra ryšys tarp DNA sprendimų dėl politikų ir viešos politinės prokurorų kritikos.¹⁰

⁸ Pavyzdžiui, dokumente COM(2012) 410 *final* raginta užtikrinti „skaidrų ir objektyvų [kovos su korupcija institucijų pareigūnų] skyrimo procesą, vykdant viešą konkursą, grindžiamą aiškiais kriterijais, pagal kuriuos būtų išrinkti kuo stipresni vadovai, ir siekiant užtikrinti šių institucijų veiklos tęstinumą“. Be to, žr. Ministrų Tarybos išvadas; naujausias išvados pateiktos 2013 m. kovo 13 d.

⁹ Techninės ataskaitos 1.5 skirsnis.

¹⁰ Techninės ataskaitos 1.5 skirsnis.

Teisinė sistema

Nauji teisės kodeksai

Naujų teisės kodeksų rengimas Rumunijoje aptartas keliose BTM ataskaitose iš eilės. 2012 m. liepos mėn. BTM ataskaitoje pabrėžiama, kad tai yra esminis Rumunijos teisinės sistemos atnaujinimas. Nors įgyvendinimas nebuvo lengvas, ypač kai reikėjo toliau vienu metu taikyti skirtingas sistemas, vis labiau buvo juntama, kad aukščiausieji teismų pareigūnai bendradarbiavo su Teisingumo ministerija siekdami palengvinti perėjimą. Rengiantis naujų baudžiamųjų kodeksų įsigaliojimui stengtasi pasimokyti iš ankstesnės patirties.¹¹ Teisingumo ministerija taip pat skyrė papildomų lėšų ir etatų naujų kodeksų įgyvendinimui paremti. Buvo naudinga nustatyti šiek tiek tolesnius, bet tikroviškus šio proceso terminus.

Naujasis baudžiamojo proceso kodeksas, kuris turi būti įgyvendintas nuo vasario mėn., yra didelis žingsnis – visos nuostatos yra tiesiogiai taikomos ir kodeksu sukuriama dvi naujos institucijos: teisių bei laisvės teisėjas ir ikiteisminio tyrimo teisėjas. Todėl labai svarbu, kad, kai įmanoma, problemos būtų iš anksto numatytos ir išspręstos. Įsigaliojus naujiesiems kodeksams bus svarbu periodiškai peržiūrėti faktinį naujųjų nuostatų poveikį ir įgyvendinimą.

Vis dar aktuali problema – naujųjų kodeksų kintamumas likus keliems mėnesiams iki jų įsigaliojimo. Nustatyta keletas teisinių problemų, dėl kurių gali reikėti iš dalies pakeisti kodeksus arba Baudžiamojo proceso kodekso taikymo įstatymą, kurį dar reikės priimti iki įsigaliojimo¹². Be to, gruodžio mėn. Rumunijos Parlamentas balsavo už įvairius prieštarigai vertinamus Baudžiamojo kodekso pakeitimus, kuriuos Konstitucinis Teismas pripažino neatitinkančiais Konstitucijos (žr. toliau).

Teismų praktikos nuoseklumas

Kodeksų įvedimas taip pat yra svarbi galimybė spręsti teismų praktikos nuoseklumo klausimą. Teismų praktikos arba įstatymų aiškinimo nenuoseklumas ir neprognozuotumas tebekelia didelį nerimą verslo bendruomenei ir plačiajai visuomenei.

Šiai problemai spręsti Aukščiausiasis kasacinis ir teisingumo teismas ėmėsi tam tikrų naudingų veiksmų. Naujaisiais proceso kodeksais vėl akcentuojamas pirminis kasacinių skundų tikslas ir sustiprinamas Aukščiausiojo Teismo vaidmuo didinant teismų praktikos nuoseklumą. Bus įvesta nauja – prejudicinių sprendimų priėmimo – procedūra, pagal kurią bus galima teikti klausimus Aukščiausiajam Teismui, kad jis priimtų aiškinamuosius sprendimus, privalomus ir atitinkamam teismui, ir būsimoms byloms. Tiek kalbant apie mokymą, tiek apie teismų sprendimų ir jų pagrindimo skelbimą, Aukščiausiasis Teismas ir ATT šioje srityje ėmėsi svarbių veiksmų, įskaitant galimybę teisėjams ir jų padėjėjams susipažinti su visų kitų šalies teismų sprendimais. Vėliau reikėtų užtikrinti, kad visi teismo sprendimai būtų prieinami teisininkams ir plačiajai visuomenei.¹³

¹¹ Techninės ataskaitos 1.2.2 skirsnis.

¹² Techninės ataskaitos 1.2.2 skirsnis.

¹³ Techninės ataskaitos 1.3.2 skirsnyje išdėstytos įvairios iniciatyvos, kurių iki šiol imtasi.

Vis dar tebėra tam tikrų šalių pasipriešinimo vadovavimuisi teismų praktika arba aukštesnės instancijos teismų gairėmis – tai sunkina normalų teismų sistemos veikimą. Dėl to susidarantis netikrumas mažina pasitikėjimą teismų sistema, o kartu lemia neveiksmingumą tiek ūkio subjektų, tiek piliečių atžvilgiu ir jų nusivylimą. Teismų vadovai galėtų nuveikti daugiau savo kolegoms akcentuodami nuoseklumo svarbą ir visų pirma persvarstyti bylas, kai sprendimai galimai nukrypsta nuo Aukščiausiojo Teismo praktikos. Aukščiausiasis Teismas savo ruožtu turi panaikinti galimą savo paties sprendimų nenuoseklumą.

Dar viena vienodo teisės taikymo sunkumų priežastis susijusi su teisinės sistemos kokybe ir stabilumu. Priimant daug nepaprastųjų potvarkių ar Parlamento procedūrų, neatitinkančių minimalaus skaidrumo reikalavimų, dažnai nelieka laiko tinkamam vertinimui, konsultacijoms ir pasirengimui, net kai skuba nepagrįsta. Todėl teisę privalantiems taikyti teisėjams, prokurorams, teisininkams, įmonėms, administracijoms ir piliečiams atsiranda painiavos, daroma klaidų ir kyla didesnė rizika, kad susidarys spragų, kuriomis pasinaudojus teisę galima aiškinti skirtingai.

Struktūrinė teismų sistemos reforma

Teismų vystymo strategija (2014–2018 m.)

Teisingumo ministerija rengia Teismų vystymo strategiją (2014–2018 m.). Strategija siekiama stiprinti dabartines reformas bei teismus ir didinti pasitikėjimą teismais. Bendri tikslai, t. y. didesnis veiksmingumas, institucijų stiprinimas, tarnybinė etika, kokybė, skaidrumas ir teisė kreiptis į teismą, atitinka kitose valstybėse narėse ir Europos lygmeniu dedamas pastangas. Strategiją ir susijusį veiksmų planą siekiama priimti 2014 m. vasario mėn. Tokiai iniciatyvai įgyvendinti labai svarbus Vyriausybės ir teismų bendradarbiavimas – ministrui pavyko tai užtikrinti. Konsensusas taip pat padės padidinti strategijos reikšmę. Be to, būtų svarbu į šį procesą įtraukti kitus teisininkus: advokatus, notarus ir antstolius.

Ateityje svarbus teismų sistemos reformos elementas būtų didinti teismų valdymo organų gebėjimą priimti pagrįstesnius sprendimus remiantis surinktais patikimais teismų sistemos veikimo duomenimis, tyrimais ir ilgalaikiais planais. Informacijai apie sistemos trūkumus rinkti kitos valstybės narės taip pat vykdo, be kita ko, proceso dalyvių ir darbuotojų apklausas.

Darbo krūvio valdymas ir veiksmingas teisingumas

Pripažįstama, kad per didelis krūvis kai kuriuose teismuose ir prokuratūros sistemos dalyse yra nuolatinė problema, kurią dar labiau didina kodeksų poveikio neaiškumas. Yra naudingų teismų sistemos tendencijų, įskaitant specializaciją, geresnį teisėjų padėjėjų naudojimą ir nepagrįsto vilkinimo prevencijos teismo praktikos priemones.

Tačiau taip pat svarbu įsisenėjusių turimų išteklių perbalansavimo problemą¹⁴ spręsti pertvarkant teismų sistemą. Tačiau tam reikėtų pakeisti teisės aktus, ir nepaisant Teisingumo ministerijos palaikymo panašu, kad Parlamento parama tebėra neužtikrinta.

¹⁴ Žr., pvz., COM(2012) 410 *final*, p. 8.

Teismų pareigūnų tarnybinė etika

ATT pabrėžė, kad nenuolaidžiaus sprendžiant teismų pareigūnų tarnybinės etikos problemas ir su Inspekcijos pagalba rengiamas nuoseklesnis ir visapusiškesnis požiūris. Svarbu, kad į tai būtų atsižvelgta Aukščiausiojo Teismo administracijai taikant nuoseklų požiūrį. Panašu, kad dėl to pradėta daugiau bylų¹⁵, bet siekiant nustatyti, ar yra atgrasomasis poveikis, reikėtų tolesnės stebėsenos.

2.2. Tarnybinės etikos sistema

Vienas iš esminių BTM požymių – tarnybinės etikos sistema. Nuo institucijų ir taisyklių priklauso, ar lūkesčiai dėl sistemos yra aiškūs ir išsipildys. Be to, ji labai priklauso nuo politinio ir kultūrinio pripažinimo, kad tarnybinė etika – svarbus valstybės tarnautojams taikomas principas ir kad peržengus ribas grėstų atitinkamos pasekmės.

Nacionalinė tarnybinės etikos agentūra (ANI) ir Nacionalinė tarnybinės etikos taryba (NIC)

Per praeitus metus Nacionalinė tarnybinės etikos agentūra (ANI) toliau gerino savo veiklos rezultatus.¹⁶ Tačiau kliūčių tebėra, o padaryta pažanga pažeidimų, interesų konfliktų ir nepagrįsto praturtėjimo srityse nevienoda. Konkrečiai, ANI ir jos vadovybė sulaukė nemažai išpuolių, kurie dažnai sutapdavo su ANI bylomis prieš aukšto rango politikus. Nacionalinė tarnybinės etikos taryba įrodė savo, kaip priežiūros organo, galinčio prireikus paaiškinti ANI įgaliojimus ir imtis veiksmų viešai, vertę.

Vyriausybei remiant gausnesius išteklius ANI veiksmingam veikimui užtikrinti, ji tapo tvirtesne institucija. Labai svarbūs jos santykiai su kitomis vyriausybės agentūromis ir ANI sudarė įvairius darbinis susitarimus tiems santykiams reglamentuoti, net jei kai kurie iš jų naudingesni negu kiti. ANI sprendimai dažnai skundžiami teismui, bet duomenys rodo, kad daugiau kaip 80 % atvejų teismai patvirtino ANI sprendimų dėl interesų konfliktų išvadas.

Galima teigti, kad teismai susipažino su tarnybinės etikos sistema. Bet teismų praktika vis dar nevienoda: ne tik apeliaciniai teismai, bet ir Aukščiausiasis kasacinis ir teisingumo teismas (AKTT) priima prieštarų sprendimų, o teismo procesas pažeidimų bylose vis dar ilgas. Vis dar laukiama AKTT sprendimo byloje, ar galima apskųsti Turto tikrinimo komisijos sprendimą neperduoti ANI bylos teismui. Laikas, užtrunkantis norint panaikinti sutartis, sudarytas pažeidžiant reikalavimus dėl interesų konfliktų, ir valdžios institucijų dėl to iškeliamų ieškinių retumas mažina ANI darbo atgrasomumą ir yra nuostolingas valstybės finansams.

Vertingas ANI veiklos papildymas – sprendimas kurti naują interesų konfliktų, kylančių sudarant viešojo pirkimo sutartis, *ex ante* tikrinimo sistemą.¹⁷ Akivaizdžiai pageidautina, kad galimus interesų konfliktus būtų galima nustatyti ir jų išvengti iš anksto, prieš pasirašant

¹⁵ Techninės ataskaitos 1.4.4 skirsnis. Šiame skirsnyje taip pat atkreipiamas dėmesys į didelę procentinę bylų, dėl kurių pateiktos apeliacijos buvo patenkintos Aukščiausiajame Teisme, dalį – dėl to mažėja priemonių veiksmingumas.

¹⁶ Techninės ataskaitos 2.1.3 skirsnis.

¹⁷ Numatomas procesas išsamiai išdėstytas techninės ataskaitos 2.1.4 skirsnyje.

sutartis. Siekiant užtikrinti sistemos veiksmingumą bus svarbu teisiškai įpareigoti perkančiąsias organizacijas reaguoti į ANI nustatytas problemas. Be to, būtų svarbu numatyti, kad jei sutartis būtų pasirašyta ir ANI sprendimas būtų patvirtintas, interesų konfliktų turintis pareigūnas privalėtų apmokėti minimalią sutarties išlaidų dalį. Jei pasiteisintų, šis požiūris turėtų būti neilgai trukus pradėtas taikyti ne tik ES lėšoms, bet ir visoms viešojo pirkimo procedūroms.

Būtų logiška pasimokyti iš dabartinio ANI darbo patirties, kad būtų pagerinta jos teisinė sistema. Šiuo metu su Vyriausybe svarstomas priemonių rinkinys apimtų tokius svarbius veiksmus kaip nedelsiamą sutarties panaikinimą, kai priimamas galutinis sprendimas dėl interesų konflikto, daugiau patikrų personalo skyrimo etapu ir geresnės galimybės susipažinti su interesų deklaracijomis. Be to, tai būtų gera galimybė ANI valdyti tarnybinės etikos sistemos kodifikavimą ir taip užtikrinti, kad visi numanomi dabartinės sistemos neaiškumai būtų pašalinti.

Tačiau ar tokie praktiški veiksmai bus padaryti, lieka neaišku dėl pakartotinių Parlamento bandymų sumažinti tarnybinės etikos sistemos veiksmingumą.¹⁸ Pvz., bandymų 2013 m. vasarą pakeisti taisyklės dėl vietos lygmeniu išrinktų atstovų daromų pažeidimų arba naujausių bandymų pakeisti Baudžiamąjį kodeksą, kad tarnybinės etikos taisyklės, įskaitant taisyklės dėl interesų konfliktų, nebūtų taikomos ištisu kategorijų asmenims (žr. toliau). Be to, buvo atveju, kai Parlamentas nenorėjo įgyvendinti ANI sprendimo, net paremto teismo sprendimu. Todėl Vyriausybės pasiūlymas iš dalies pakeisti ANI įstatymą turėtų sustiprinti ir įtvirtinti ANI, kaip svarbios institucijos, tikrinančios politinį norą išsaugoti veiksmingą tarnybinės etikos sistemą, vaidmenį.

Tarnybinės etikos sistema. Parlamentas

Ankstesnėse BTM ataskaitose taip pat atkreiptas dėmesys į riziką, kad Parlamento taisyklės gali būti vertinamos kaip parlamentarų apsauga nuo teisingumo vykdymo.¹⁹ Sausio mėn. BTM ataskaitoje nurodyta, kad 2013 m. sausio mėn. Parlamentas patvirtino Parlamento narių statuto pakeitimus, kuriais pakeičiama neliečiamumo panaikinimo tvarka parlamentarų paieškos, sulaikymo ar arešto, taip pat buvusių ministrų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn atvejais. Statutas yra naudingas, nes jame atsiranda daugiau aiškumo apie įgaliojimų panaikinimą dėl pažeidimų ir nustatomi terminai, per kuriuos Parlamentas turi apsvarstyti prokuratūros prašymus sulaikyti, areštuoti parlamentarus arba skelbti jų paiešką. Tačiau jame nereikalaujama pagrįsti atsisakymą patraukti baudžiamojon atsakomybėn.²⁰

Dėl ginčijimo Konstituciniame Teisme šios nuostatos įsigaliojo tik liepos mėn., o įgyvendinimo taisyklės ir naujas Elgesio kodeksas²¹ dar nepriimti. Statuto veiksmingumą reikės įvertinti laikui bėgant. Deja, 2013 m. rudens pavyzdžiai ne visuomet rodo, kad parlamentarai vadovaujasi naujosiomis taisyklėmis iš naujo griežtindami procedūras.²² Visų

¹⁸ COM(2012) 410 *final*, p. 14, yra pastarųjų metų pavyzdžių.

¹⁹ Pvz., COM(2012) 410 *final*, p. 14.

²⁰ Dokumente COM(2013) 47 *final* (p. 7) rekomenduota: „jeigu Parlamentas neleidžia vykdyti įprastos teisėsaugos procedūros, jis tai turėtų išsamiai pagrįsti“.

²¹ Deputatų Rūmų pirmininkas pritarė tam, kad Elgesio kodeksas būtų paremtas tarptautine praktika, – 2013 m. gruodžio mėn. projektas atsiųstas Europos Parlamentui.

²² Techninės ataskaitos 2.2 skirsnis.

pirma, pakartojant sausio mėn. ataskaitoje išsakytą susirūpinimą, Aukščiausiojo Teismo sprendimo, kuriuo patvirtinamas ANI sprendimas, Parlamentas neįgyvendino.²³

2.3. *Kova su aukšto rango pareigūnų korupcija*

Ankstesnėse BTM ataskaitose ir Tarybos išvadose, kaip vienas iš svarbiausių BTM tikslų siekimo būdų, akcentuoti institucijų, atsakingų už kovą su aukšto rango pareigūnų korupcija, darbo rezultatai. Nuo paskutinių Komisijos ataskaitų priėmimo tiek DNA baudžiamąjį persekiojimo lygmeniu²⁴, tiek AKTT teismo nagrinėjimo etapu²⁵ sunkiomis aplinkybėmis pasiekė reikšmingų rezultatų. Tiek kalbant apie pareikštus kaltinimus, tiek apie priimtus nuosprendžius, teisingumo sistemos taikymas galingiems politikams buvo svarbus Rumunijos pajėgumo vykdyti teisingumą ženklas.

Teismų praktika iš esmės pagerėjo, visų pirma paspartėjo DNA tyrimų vykdymas ir sprendimų priėmimas.²⁶ Panaikinta svarbi spraga siekiant užkirsti kelią tam, kad byla būtų nukelta dėl atsistatydinimo, pvz., iš parlamentaro posto, ir Aukščiausiajame Teisme yra budintys advokatai siekiant užkirsti kelią tam, kad advokato neatvykimu būtų pasinaudota norint atidėti bylos nagrinėjimą.

Pagrindinis sistemos patikimumo elementas – kova su teisėjų korupcija²⁷. Šioje srityje dedamos pastangos ir sankcijų nuoseklumui, ir jų atgrasumui didinti, pateikus įstatymo projektą panaikinti specialią tarnybinę teisėjų pensiją po galutinio nuteisimo už tyčinį baudžiamąjį nusikaltimą, įskaitant korupciją.²⁸

Vis dėlto kovai su aukšto rango pareigūnų korupcija tebekyla didelių kliūčių. Nors tyrimai vykdomi, kaltinimai pareiškiami ir nuosprendžiai priimami, yra įrodymų, kad korupcija ne visuomet vertinama kaip sunkus nusikaltimas. Galima teigti, kad didelė bausmių vykdymo atidėjimo atvejų procentinė dalis teismų sistemoje rodo teisėjų nenorą įgyvendinti kaltinamąjį nuosprendį²⁹ – prieštaraujant paties Aukščiausiojo Teismo bausmių skyrimo gairėms. Dar vienas šiuo atžvilgiu svarbus uždavinys bus pagerinti turto konfiskavimo ir susigrąžinimo rezultatus. Išplėstinis konfiskavimas, kad būtų galima konfiskuoti giminaičių turtą, tebėra nauja ir gana reta procedūra.³⁰

²³ Net sulaukus aiškios AKTT ir Konstitucinio Teismo paramos byloje dėl senatoriaus.

²⁴ 2013 m. labai išaugo asmenų, kuriems pareikšti kaltinimai, skaičius (iš viso 1073). Žr. techninės ataskaitos 3.2.3 skirsnį.

²⁵ Aukščiausiojo Teismo paskelbti duomenys panašūs į 2012 m. duomenis. Žr. techninės ataskaitos 3.1 skirsnį.

²⁶ Iš 205 DNA bylų, kuriose aptariamam laikotarpiu priimtas galutinis sprendimas, dauguma (apie 73 %) išnagrinėtos per trumpesnę nei 4 metų laiką (ir dauguma iš jų per trumpesnę negu 2 metų laiką). Žr. techninės ataskaitos 3.1 skirsnį.

²⁷ Ir AKTT, ir DNA pranešė apie keletą naujausių atvejų.

²⁸ Šį įstatymo projektą priėmė Deputatų Rūmai, bet jis dar nagrinėjamas Senate.

²⁹ DNA byloje nuo 2013 m. sausio 1 d. iki 2013 m. spalio 15 d. laisvės atėmimo bausmės skirtos 853 kaltinamiesiems. Galiausiai 22,2 % (189 bausmės) bausmių įvykdyta asmenis sulaikant, o 77,8 % (664 bausmės) bausmių vykdymas atidėtas (tam arba nustatant sąlygas, arba taikant priežiūrą). Žr. techninės ataskaitos 3.6.1 skirsnį.

³⁰ Teisingumo ministerija pranešė, kad nuo 2013 m. sausio 1 d. iki rugsėjo 1 d. 2012 m. Įstatymą dėl išplėstinio konfiskavimo prokuratūra pritaikė 34 byloje. Priimtas tik vienas teismo sprendimas, susijęs su išplėstiniu konfiskavimu, ir ta byla šiuo metu apskūsta Aukščiausiajam kasaciniam ir teisingumo teismui.

Toks nenoras akcentuojamas, kai Rumunijos politikai viešai reiškia palaikymą už korupciją nuteistiems asmenims. Dėl nenuoseklus Ministrų atsistatydinimo taisyklių taikymo susidaro subjektyvumo įspūdis. Tai gali būti susiję ir su Baudžiamojo kodekso pakeitimais, kuriuos Parlamentas priėmė 2013 m. gruodžio mėn. be išankstinių diskusijų ar viešų konsultacijų. Rumunijos teisminės institucijos, įskaitant Aukščiausiąjį Teismą ir Aukščiausiąją teisėjų tarybą, išsakė didelį nerimą dėl pakeitimų, nes jų poveikis būtų parlamentarams³¹ netaikyti teisės aktų, apimančių korupcijos nusikaltimus, pvz., kyšių ėmimą, prekybą poveikiu ir piktnaudžiavimą tarnyba. Apytikriais DNA duomenimis, už korupciją nuteisti arba teisiami 28 parlamentarai.³²

Dar vienas pakeitimas buvo senaties tvarkos pakeitimai, dėl kurių senaties terminas gerokai sutrumpėtų. BTM ataskaitose dažnai komentuota senaties tvarka Rumunijoje³³, apimanti gana neįprastą nuostatą, kad senaties terminas nustojamas skaičiuoti tik galutinei instancijai priėmus sprendimą. Tarp kitų svarbių nuostatų – nauja interesų konflikto apibrėžtis, pateikta siekiant įvairių kategorijų asmenis atleisti nuo atsakomybės už baudžiamąjį nusikaltimą.³⁴ Priėmus dar vieną siūlomą pakeitimą lyg ir būtų panaikintos korupcijos pasekmės jau nuteistiems arba kaltinamiems asmenims.³⁵

Šiuos pakeitimus komentavo Rumunijos teisėjai³⁶ ir tarptautinė bendruomenė.³⁷ Vienas iš iškeltų klausimų buvo tai, kad pagal JT konvenciją prieš korupciją korupcijos ir interesų konfliktų taisyklės turėtų būti taikomos visiems valstybės tarnautojams, einantiems pareigas įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, administracinės ar teisminės valdžios institucijose.³⁸ 2014 m. sausio mėn. Rumunijos Konstitucinis Teismas priėmė sprendimą, kad pakeitimai neatitinka Konstitucijos, visų pirma, dėl poreikio laikytis tarptautine teise grindžiamų įsipareigojimų ir dėl Rumunijos Konstitucijoje įtvirtinto lygybės prieš įstatymą principo. Konstitucinio Teismo sprendimas buvo svarbus įrodymas, kad valdžios galių pusiausvyra yra užtikrinama, bet vis tiek stulbina tai, kad priimti pakeitimai, kuriais tiesiogiai prieštaraujama tokiems svarbiems principams.

2.4. Kova su korupcija visuose sluoksniuose

Taikant BTM taip pat reikia daug pastangų, siekiant kovoti su korupcija visuose Rumunijos visuomenės sluoksniuose. Iš apklausų nuolat matyti, kad visuomenė labai nerimauja dėl

³¹ Taip pat pirmininkui ir tokių profesijų atstovams kaip teisininkai, notariai ar antstoliai.

³² Techninės ataskaitos 3.2.1 skirsnis.

³³ Dokumente COM(2012) 410 *final* rekomenduota, kad senaties termino skaičiavimas būtų nutraukiamas pradėjus bylos tyrimą.

³⁴ Šiuo metu daugiau kaip 100 merų ir jų pavaduotojų teisiami už pažeidimus DNA atsakomybės srityje.

³⁵ Šio pakeitimo svarstymas atidėtas.

³⁶ Žr. pvz., DNA pranešimą spaudai <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat> ir AKTT <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>.

³⁷ Plg., pvz., JAV ambasados Rumunijoje reakciją <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>.

³⁸ Plg., pvz., Direktyvos dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu pasiūlymo 4 straipsnio 5 dalį, COM(2012) 363 *final*, 2012 7 11. Tai atitinka ir JT konvenciją prieš korupciją, kurioje valstybės tarnautojai, kuriems turi būti taikomos taisyklės dėl korupcijos, apibrėžti kaip bet kurie asmenys, einantys bet kokias skiriamas ar renkamas pareigas Konvenciją pasirašiusios valstybės įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, administracinės ar teisminės valdžios institucijoje.

paplitusios korupcijos.³⁹ Žinomų asmenų, kaltinamų korupcija, patraukimas baudžiamojon atsakomybėn gali teigiamai paveikti visuomenės nuomonę, bet kovai su korupcija visuose sluoksniuose taip pat reikia nuolatinių pastangų, kad sumažėtų korupcijos galimybių, o vėliau būtų parodyta, kad ją nustačius bus konkrečių pasekmių. Tokių valdymo ir prevencinių priemonių vis dar trūksta.⁴⁰

Svarbi iniciatyva, kuria pavyko pradėti taikyti bendrą sistemą įvairioms Rumunijos institucijoms, yra Nacionalinė kovos su korupcija strategija.⁴¹ Akivaizdžiai vertingos yra su ja susijusios pastangos skleisti gerą patirtį ir skatinti valstybės įstaigas skirti išteklių ir dėmesio kovai su korupcija.⁴² Kitas žingsnis būtų taikyti nuoseklesnes taisykles tokiose srityse kaip rizikos vertinimas ir vidaus kontrolės standartai. Tačiau, neturint vykdymo užtikrinimo įgaliojimų⁴³, Strategija labai priklauso nuo skirtingų institucijų vadovybės nustatytų prioritetų. Yra būdų parodyti išipareigojimą kovoti su korupcija, pvz., pasirengimas kovos su korupcija institucijoms pranešti apie nusižengimus: įvairių institucijų rezultatai įgyvendinant tokias priemones labai skirtingi, tai rodo, kad požiūris nepakankamai nuoseklus.

Kitas svarbus būdas būtų užtikrinti, kad nauja politika ir teisės aktai jau būtų rengiami turint omenyje korupcijos prevenciją. Pavyzdžiui, decentralizacijos ir regionalizacijos skatinimo iniciatyvos, kai pavedant finansinių sprendimų priėmimą reikalaujama atlikti rizikos vertinimą ir imtis veiksmų naujoms spragoms atsverti.⁴⁴

Tęsiami konkretūs ES lėšomis finansuojami kovos su korupcija projektai, pvz., Švietimo, Sveikatos, Teisingumo ir Regioninės plėtros ministerijose ir Nacionalinėje mokesčių administravimo agentūroje, duodantys įdomių rezultatų ir galimų gerosios patirties pavyzdžių. Komisija ketina remtis šiomis iniciatyvomis rengdama konkrečius projektus kitam programavimo laikotarpiui.

Teisėjai ir subjektai, tvarkantys viešojo pirkimo klausimus Rumunijoje, kaip pagrindinius uždavinius, be poreikio griežtinti korupcijos ir interesų konfliktų prevencijos priemones viešojo pirkimo srityje, nurodo teisės aktų racionalizavimą ir didesnio stabilumo užtikrinimą.⁴⁵ Keletas nevyriausybinių organizacijų, įmonių ir nepriklausomų ekspertų pranešė, kad viešojo pirkimo procedūrose vis dar yra korupcijai neatsparių vietų. Nors tai nėra vien Rumunijai būdinga problema, taip pat kyla administracinio pajėgumo laikytis procedūrų (visų pirma vietos lygmeniu) klausimas, kuriam reikia ypatingo dėmesio, ypač prevencijos atžvilgiu. Svarbus uždavinys bus ANRMAP ir ANI tarpusavio bendradarbiavimo stiprinimas

³⁹ Plg. 2012 m. vasario mėn. „Eurobarometro“ apklausą Nr. 374 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf ir „Transparency International“ 2013 m. korupcijos suvokimo indeksą <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Pavyzdžiui, reikia atkreipti dėmesį, kad daug merų nesilaikė reikalavimų: veiksmų nebuvo imtasi tol, kol ANI pradėjo akcentuoti šią problemą. Todėl esamos administracinės kontrolės priemonės nebuvo veiksmingos.

⁴¹ Pavyzdžiui, šiuo metu Strategiją įgyvendina beveik 80 % vietos valdžios institucijų, t. y. veiklai, susijusiai su jos įgyvendinimu, jos paskyrė asmenis ryšiams.

⁴² Strategijai taip pat skirtas portalas, kuriame galima pranešti prevencinių priemonių rodiklių ir valstybės institucijų vidaus vertinimų duomenis.

⁴³ Be institucijų, kurios savo ataskaitų nepaskelbė, juodojo sąrašo.

⁴⁴ Decentralizacijos įstatymas pastaruoju metu buvo apskūstas Konstituciniam Teismui, o šis skundą patvirtino.

⁴⁵ Pavyzdžiui, keli Bendrojo viešojo pirkimo pagrindų įstatymo pakeitimai per mažiau nei vienus metus sukėlė daug painiavos. Prie spragų prisideda ir viešojo pirkimo proceso viršutinių ribų padidinimas, įmanomas neskelbiant viešo konkurso.

nustatant interesų konfliktų, kylančių sudarant viešojo pirkimo sutartis, *ex ante* tikrinimo sistemą, įskaitant neatidėliojamą šio požiūrio taikymą ne tik konkursams dėl ES lėšų, bet ir visoms Rumunijos viešojo pirkimo procedūroms.

3. IŠVADA IR REKOMENDACIJOS

Šis vertinimas rodo, kad nuo ankstesnių BTM ataskaitų paskelbimo Rumunija padarė pažangą daugelyje sričių. Pagrindinių teisminių ir tarnybinės etikos institucijų rezultatai tebėra teigiami. Būtinai ir ilgai laukti teisės aktų pakeitimai toliau atliekami, o teisminių institucijų ir Teisingumo ministerijos bendradarbiavimo dvasia padeda spręsti valdymo problemas. Šiuo atžvilgiu apskritai buvo palanki nuo 2013 m. pavasario ramesnė politinė atmosfera.

Tačiau nerimą toliau kelia teismų nepriklausomumas ir yra daug pavyzdžių, kai politiniu ir administraciniu lygmenimis priešinamasi tarnybinės etikos ir kovos su korupcija priemonėms. Skubotas ir neskaidrus Baudžiamojo kodekso pakeitimas 2013 m. gruodžio mėn. sukėlė plataus masto susirūpinimą kaip pagrindinis iššūkis teisinei tvarkai, skirtai kovoti su korupcija ir skatinti tarnybinę etiką, nors Konstitucinio Teismo sprendimas dėl jo neatitikimo Konstitucijai įrodė, kad valdžios galių pusiausvyra yra užtikrinama. Svarbios asmenų skyrimo į svarbius postus priemonės rezultatai nevienareikšmiški: kai kurios procedūros vyksta atvirai, skaidriai ir vertinant kandidatų privalumus, o kitos kritikuotinos dėl politinio kišimosi.

Šis vaizdas turi įtakos tam, koku mastu reformas Rumunijoje galima vertinti kaip tvarias. Pagrindinių kovos su korupcija institucijų atsparumas nuolatiniam spaudimui parodė, kad svarbiose Rumunijos visuomenės dalyse įsitvirtino teigiamas požiūris į reformas. Tačiau pasirengimas mesti iššūkį kertiniams reformų principams Parlamente priminė, kad nėra konsensuso siekti BTM tikslų.

Komisija ragina Rumuniją imtis veiksmų šiose srityse:

1. Teismų nepriklausomumas

Aukščiausieji teismų pareigūnai turi toliau ginti teismų nepriklausomumą. Pagrindiniai veiksniai, kuriais remiamasi nustatant aiškias asmenų skyrimo į postus procedūras, turi būti tarnybinė etika ir profesionalumas. Šioje srityje Rumunija turėtų:

- užtikrinti, kad Parlamentarų elgesio kodekse būtų aiškios nuostatos, kad parlamentarai ir Parlamento procedūros turėtų nepažeisti teismų nepriklausomumo principo ir visų pirma laikytis teismo sprendimų;
- sudaryti būtinas sąlygas, kad Aukščiausioji teisėjų taryba galėtų konsoliduoti savo pastangas saugoti teismų nepriklausomumą ir remti atskirus teisėjus, kuriems iškeltos su teismų nepriklausomumu susijusios bylos;
- pasinaudoti galimybe pakeisti Konstituciją, kad galiojančios valdžių padalijimo nuostatos būtų papildytos aiškiu teiginiu dėl vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų pareigos laikytis teismų nepriklausomumo principo;
- dėti daugiau pastangų, kad spauda ir visuomenė gautų patikimos informacijos apie teismų vaidmenį bei statusą ir nagrinėjamas bylas.

2. Teismų reforma

Reikėtų sparčiau daryti pažangą didinant teismų praktikos nuoseklumą, įskaitant spartesnio teismo proceso ir pasinaudojimo naujomis galimybėmis, pvz., išplėstiniu konfiskavimu, priemones. Šioje srityje Rumunija turėtų:

- toliau spręsti darbo krūvio problemas ir imtis teisėkūros priemonių teismų sistemai restruktūrizuoti;
- teismų valdymo organams suteikti būtinas informacijos apie teismų sistemos veikimą priemones (pvz., statistinės priemonės, bylų valdymas, dalyvių ir darbuotojų apklausos), kad būtų priimami pagrįstesni sprendimai ir matoma pažanga;
- užtikrinti visų teismo sprendimų ir jų pagrindimo skelbimą internete laiku ir nuolatinį šių duomenų atnaujinimą;
- užtikrinti, kad procese dalyvautų visi teisininkai ir viešojo administravimo institucijos;
- užbaigti procedūras, susijusias su įstatymu dėl teisėjų, nuteistų už baudžiamuosius nusikaltimus, pensijos;
- visais lygmenimis gerinti su teismo sprendimais susijusius tolesnius veiksmus siekiant užtikrinti, kad sprendimai ir finansinės nuobaudos būtų tinkamai taikomi.

3. Tarnybinė etika

Su tarnybinės etikos sistema susijusią padarytą pažangą reikia konsoliduoti išaiškinant teisinę sistemą, kad neliktų abejonių dėl jos taikymo. Šioje srityje Rumunija turėtų:

- užtikrinti, kad įstatymai dėl pažeidimų, interesų konfliktų ir nepagrįsto praturtėjimo būtų taikomi be išimčių;
- Vyriausybė ir ANI turėtų bendradarbiauti, kad parengtų ir pasiūlytų teisės aktus tarnybinės etikos sistemai gerinti;
- įgyvendinti viešojo pirkimo *ex ante* tikrinimą ANI, siekiant pradėti jį taikyti ne tik ES lėšoms, bet ir visoms viešojo pirkimo procedūroms;
- užtikrinti, kad įgyvendinus naująjį Parlamento statutą kuo daugiau galutinių teismo sprendimų būtų taikomi automatiškai.

4. Kova su korupcija

Reikia išlaikyti ryžtą, su kuriuo įstatymai taikomi stambaus masto korupcijai, ir pradėti taip pat ryžtingai juos taikyti smulkaus masto korupcijai. Šioje srityje Rumunija turėtų:

- užtikrinti, kad korupciją reglamentuojantys įstatymai būtų vienodai taikomi visiems;
- gerinti visų Rumunijos teismų už korupciją skiriamų bausmių nuoseklumą ir atgrasomąjį poveikį;
- dėti daugiau pastangų, kad už smulkią korupciją būtų traukiama baudžiamojon atsakomybėn;

- plėtoti Nacionalinę kovos su korupcija strategiją, kad viešojo administravimo institucijoms būtų nustatyti nuoseklesni lyginamieji kriterijai ir įpareigojimai, o rezultatai būtų skelbiami viešai.