

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.2.2011  
KOM(2011) 80 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE OKRESOWE KOMISJI EUROPEJSKIEJ DLA PARLAMENTU  
EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji**

# SPRAWOZDANIE OKRESOWE KOMISJI EUROPEJSKIEJ DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

### 1. WPROWADZENIE

Kiedy Rumunia przystąpiła do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2007 r., utworzony został *mechanizm współpracy i weryfikacji* (zwany dalej „MWiW”)<sup>1</sup>, aby pomóc temu państwu w nadrobieniu braków w dziedzinach takich jak reforma systemu sądownictwa oraz walka z korupcją, a także aby monitorować postępy w tych dziedzinach za pomocą sprawozdań okresowych.

Niniejsze sprawozdanie jest sprawozdaniem *okresowym*, stanowiącym techniczną aktualizację w zakresie ważnych zmian, jakie miały miejsce w Rumunii w ramach mechanizmu MWiW w ciągu ostatnich sześciu miesięcy. Skoncentrowano się w nim na działaniach podjętych przez Rumunię w odpowiedzi na zalecenia Komisji, nie zawiera ono zatem pełnej oceny poczynionych postępów. Aktualizacja ogranicza się do środków już zrealizowanych oraz środków, które mają być wkrótce sfinalizowane.

Ostatnie sprawozdanie z postępów przyjęte przez Komisję w dniu 20 lipca 2010 r. oraz zawarte w nim zalecenia pozostają punktem odniesienia do przeprowadzenia oceny poczynionych postępów w kierunku wyznaczonych celów referencyjnych oraz do określenia pozostałych wyzwań. Komisja przedstawi swoją kolejną ocenę latem 2011 r.

### 2. REFORMA SYSTEMU SĄDOWNICTWA I WALKA Z KORUPCJĄ: PODSUMOWANIE ZMIAN

Od ostatniego sprawozdania Komisji Rumunia podjęła szereg istotnych kroków na rzecz usprawnienia postępowań sądowych poprzez przyjęcie i wprowadzenie w życie ustawy „o małej reformie” (ustawy proceduralnej, która ma przyspieszyć rozpatrywanie spraw) oraz zmianę ustawy o trybunale konstytucyjnym, zgodnie z zaleceniami Komisji. Rumunia kontynuowała również przygotowania do wdrożenia nowych ram legislacyjnych w dziedzinie prawa cywilnego i karnego, inicjując ocenę skutków nowych kodeksów oraz czyniąc postępy w procesie wdrażania przepisów. W tym samym okresie Rumunia przygotowywała również projekty przewidujące zamknięcie „nierentownych” sądów i biur prokuratorskich oraz przeniesienie zatrudnionych tam pracowników w inne miejsca. Dodatkowo Rumunia przygotowywała projekty mające udoskonalić rekrutację i wstępne szkolenie sędziów i prokuratorów.

---

<sup>1</sup> Decyzja Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. L 354 z 14.12.2006, s. 56).

W ostatnich sześciu miesiącach krajowy wydział antykorupcyjny (DNA) w dalszym ciągu odnotowywał przekonujące wyniki w dochodzeniach dotyczących korupcji na wysokich szczeblach. W tym okresie dało się zaobserwować liczne nieprawomocne wyroki skazujące oraz przypadki orzeczenia odstrasżających kar, zainicjowano również niezależną ocenę skutków dwóch ostatnich strategii antykorupcyjnych. Jednakże w okresie, jaki upłynął od ostatniej oceny Komisji, nie odnotowano znaczących postępów w rozpatrywaniu spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

Na zalecenie Komisji Rumunia przyjęła poprawione przepisy mające zabezpieczyć funkcjonowanie krajowej agencji ds. integralności (ANI). Jednak w tym samym okresie, gdy władze kontynuowały dzieło poprawy ram legislacyjnych i funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości, Parlament zdecydował o znacznym zmniejszeniu budżetu ANI w kontekście ogólnych cięć budżetowych. Parlament zablokował również dochodzenie w sprawie zarzutów korupcyjnych ciężących na jednym z byłych ministrów. Wybory do najwyższej rady sądownictwa i prokuratury odbyły się w cieniu procesów sądowych, które doprowadziły do unieważnienia wyboru czterech członków rady przez Trybunał Konstytucyjny.

### **3. PERSPEKTYWY**

Od czasu ostatniej oceny Komisji Rumunia odpowiedziała w konstruktywny sposób na zalecenia Komisji.

W celu utrwalenia proreformatorskich tendencji, które odżyły, Rumunia powinna skoncentrować się na dokładnym przygotowaniu do wdrożenia nowych kodeksów, a także zlecić kompleksowy przegląd funkcjonowania systemu sądownictwa w celu wsparcia realizacji dalszych koniecznych korekt strukturalnych oraz inwestycji niezbędnych do zapewnienia sprawnego przebiegu, dobrej jakości i spójności postępowań sądowych. Rozpoczęcie urzędowania przez nową najwyższą radę sądownictwa i prokuratury jest dobrą okazją do nawiązania bliższej i konstruktywnej współpracy między różnymi przedstawicielami polityki i sądownictwa w tym zakresie.

Do czasu przedstawienia przez Komisję kolejnej oceny latem 2011 r. Rumunia powinna skoncentrować się w szczególności na zainicjowaniu niezależnego przeglądu systemu sądowego, reformie nadzoru dyscyplinarnego nad sędziami i prokuratorami oraz środkach usprawniających procesy w sprawie korupcji na wysokim szczeblu, jak również udoskonaleniu ogólnej polityki antykorupcyjnej.

Komisja nadal będzie wspierać Rumunię w podejmowanych działaniach i do lata bieżącego roku przedstawi kolejną szczegółową ocenę osiągniętych postępów.

### **4. AKTUALIZACJA**

#### ***Reforma sądownictwa***

Od czasu ostatniej oceny Komisji Rumunia przyjęła ustawę o „małej reformie” w celu usprawnienia postępowań sądowych oraz poczynienia dalszych postępów w realizacji niektórych reform przewidzianych w nowych kodeksach. Wspomniana

ustawa wprowadza zasadę oportunistu procesowego, która zapewnia większe możliwości odstąpienia przez prokuraturę od ścigania, np. jeżeli dostępne dowody nie gwarantują dalszych postępów. Wprowadza ona również możliwość przejmowania przez prokuraturę dochodzeń w niektórych drobniejszych sprawach zgłoszonych przez policję. Upraszcza ona także procedury sądowe oraz umożliwia przyznanie się do winy, a tym samym skrócenie procesu. Ustawa upraszcza także procedurę odwoławczą ze względów prawnych, która, jak się przewiduje, ma pozostać głównym instrumentem unifikacji prawa.

W ostatnich sześciu miesiącach Rumunia podjęła szereg środków strukturalnych w odpowiedzi na problem *dotkliwych niedoborów w potencjale systemu sądowego*. Niezbędne będą dalsze środki na rzecz zapewnienia redystrybucji zasobów po udostępnieniu oceny skutków nowych kodeksów. Od czasu ostatniego sprawozdania Komisji Rumunia dokończyła projekt zamknięcia dwudziestu czterech sądów oraz powiązanych biur prokuratorskich, które bądź to nie funkcjonowały, bądź nie trafiała do nich dostateczna liczba spraw<sup>2</sup>. Dodatkowo Rumunia opracowała projekty udoskonalenia procesu rekrutacji i szkolenia sędziów i prokuratorów. Jednak potencjał krajowego instytutu sądów i prokuratury nie został jeszcze zwiększony odpowiednio do zapotrzebowania na zasoby ze strony sądów i prokuratury, a ich budżet na rok 2011 r. został zmniejszony (w ramach niezbędnej konsolidacji finansów publicznych w Rumunii). Na realizację nadal oczekują projekty przewidujące przeniesienie niektórych zadań administracyjnych z sędziów na personel pomocniczy oraz wprowadzenie menedżerów w sądach.

W Rumunii przeprowadzono już pierwsze analizy w zakresie *przeglądu funkcjonowania systemu sądowego*, zaleconego przez Komisję, ale jeszcze nie zainicjowanego. Niezależna ocena funkcjonowania systemu sądowego pomogłaby w ustaleniu środków niezbędnych do zwiększenia wydajności tego systemu. Niedawne sprawozdanie na temat słabych punktów rumuńskiego systemu sądowego przygotowane przez zespół sędziów, prokuratorów, adwokatów, naukowców i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego stanowi cenny wkład do tej dyskusji.

Od czasu ostatniego sprawozdania Komisji Rumunia podjęła kroki mające stanowić odpowiedź na zalecenia Komisji dotyczące *systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów*. Najwyższa rada sądownictwa i prokuratury przygotowała projekty służące klasyfikacji wykroczeń dyscyplinarnych według ich ciężkości, zwiększeniu zakresu kar oraz wprowadzeniu skali odpowiednich kar. Realizacja tych projektów wymaga uchwalenia przepisów. Dodatkowo podjęto szereg ocen inspekcji sądowej i samych inspektorów – część z tych ocen ma się w przyszłości odbywać cyklicznie<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Liczba sądów, które planuje się zamknąć, wzrosła o dziewięć w porównaniu do liczby planowanej latem, jednak nadal jest ona znacznie mniejsza niż ta pierwotnie zaproponowana przez ekspertów zewnętrznych w 2005 r. Projekt pozwoli uwolnić 50 stanowisk sędziowskich (z czego 38 jest aktualnie obsadzonych) i 47 stanowisk prokuratorskich (z czego 38 jest aktualnie obsadzonych) celem ich przesunięcia.

<sup>3</sup> Oceny obejmują: sprawozdanie z działalności przygotowywane przez zarząd inspekcji sądowej, obejmujące pierwsze sześć miesięcy 2010 r.; sprawozdanie z oceny każdego indywidualnego inspektora; oraz sprawozdanie z audytu dotyczące zarządzania inspekcją sądową, podjęte przez jednostkę audytorską najwyższej rady sądownictwa i prokuratury.

Jeżeli chodzi o wybory do najwyższej rady sądownictwa i prokuratury, zakwestionowano legalność mandatów szeregu członków rady i wniesiono sprawę do sądu, jednak prawomocne orzeczenia jeszcze nie zapadły. Styczniowa decyzja Trybunału Konstytucyjnego o unieważnieniu wyborów w stosunku do niektórych członków stwarza możliwość odzyskania przez radę wiarygodności. Będzie to miało istotne znaczenie dla funkcjonowania rady w tymczasowych składzie do czasu nowych wyborów na unieważnione stanowiska.

Realizacja zalecenia Komisji dotyczącego zagwarantowania, by *pełne orzecznictwo sądów było publikowane w ramach łatwej w użyciu i zawierającej funkcję wyszukiwania bazy danych*, wymaga podjęcia dalszych wysiłków. Opublikowano dalsze orzeczenia na internetowym portalu orzecznictwa Jurindex, jednak obecnie kolekcja orzeczeń ogranicza się do wyroków sądu odwoławczego (i wyroków jednego trybunału) z lat 2008, 2009 oraz pierwszych dwóch miesięcy 2010 r.

Głównym wyzwaniem stojącym przed Rumunią w najbliższych miesiącach w zakresie reformy sądownictwa będzie udane przygotowanie *wejścia w życie czterech nowych kodeksów*. Kodeksy wprowadzają zupełnie nowe ramy legislacyjne i procedury w prawie cywilnym i karnym, które stanowią istotne wyzwanie, biorąc pod uwagę obecne braki dotyczące potencjału sądów oraz spójności procesu sądowego. Rumunia podjęła istotny krok, inicjując ocenę skutków<sup>4</sup> nowych kodeksów w celu oceny implikacji dotyczących personelu i niezbędnych dostosowań legislacyjnych i strukturalnych. Odnotowano postępy w pracach nad przepisami wykonawczymi: projekt przepisów wykonawczych do kodeksów cywilnego i karnego został przedłożony Parlamentowi<sup>5</sup>, natomiast przepisy wykonawcze do kodeksów postępowania są przygotowywane. Po otrzymaniu przez rumuńskie władze końcowej oceny skutków konieczne będzie sporządzenie kompleksowego planu wdrażania oraz przeprowadzenie szkoleń w celu zagwarantowania sprawnego i skutecznego wdrażania.

### ***Walka z korupcją***

Od czasu ostatniego sprawozdania Komisji *krajowy wydział antykorupcyjny (DNA)* kontynuował dzieło prowadzenia dochodzeń w sprawie korupcji na wysokim szczeblu, doprowadzając do procesów znacznej liczby oskarżonych, w tym posła do Parlamentu Europejskiego, trzech byłych ministrów, dwie były sekretarz stanu oraz licznych sędziów i prokuratorów<sup>6</sup>. W tym samym czasie Parlament głosował przeciwko przeszukaniu komputera osobistego w ramach dochodzenia dotyczącego zarzutów korupcyjnych ciężących na jednym z byłych ministrów. Prokuratura będzie

---

<sup>4</sup> Konsultanci rozpoczęli prace nad sprawozdaniem dotyczącym wprowadzenia kodeksów zatwierdzonym w grudniu 2010 r. Sprawozdanie z końcowej oceny skutków ma być gotowe w kwietniu 2011 r.

<sup>5</sup> Przepisy wykonawcze do kodeksu cywilnego zostały zatwierdzone przez Senat w dniu 8 grudnia i są obecnie przedmiotem obrad Izby Deputowanych. Przepisy wykonawcze do kodeksu karnego są obecnie omawiane w Senacie.

<sup>6</sup> W dniu 2 listopada DNA oskarżyła byłego ministra obrony, byłą sekretarz stanu w ministerstwie obrony oraz jednego z obecnych posłów do Parlamentu Europejskiego. W dniu 15 grudnia DNA oskarżyła byłego ministra sprawiedliwości (obecnie posła do Parlamentu) oraz byłego ministra łączności, wraz z czterema innymi oskarżonymi. W pierwszych trzech kwartałach 2010 r. wszczęto procesy w stosunku do trzynastu sędziów i prokuratorów, w porównaniu z trzema w 2009 r. Od maja rozpoczęły się procesy jedenastu z nich, w tym sędziego wysokiego trybunału oraz głównego prokuratora w biurze prokuratury przy sądzie odwoławczym.

zatem musiała użyć wszelkich innych dowodów dostępnych w tej sprawie. W innej sprawie dotyczącej zarzutów korupcyjnych wobec tej samej osoby parlament nie wydał zgody na wszczęcie dochodzenia. W innym toczącym się postępowaniu dotyczącym zarzutów korupcyjnych wobec jednego z posłów Parlament nie zatwierdził wniosku prokuratury o areszt tymczasowy.

Dane dotyczące *orzeczeń sądowych w sprawie korupcji na wysokim szczeblu* w trzech pierwszych kwartałach 2010 r. wskazują na zwiększenie liczby wyroków skazujących, w tym orzekających karę pozbawienia wolności. Może to wskazywać na tendencje do wydawania bardziej odstrasżających wyroków, jeżeli potwierdzi się to w dłuższym okresie czasu. Propozycja wysokiego trybunału kasacyjnego dotycząca monitorowania orzecznictwa w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu ukazuje bardziej aktywne zaangażowanie trybunału w promowanie unifikacji orzecznictwa w tej dziedzinie. Jednak inicjatywa szeregu sędziów z bukaresztańskiego sądu odwoławczego, którzy opublikowali szczegółowe wytyczne orzecznicze, w tym w sprawach korupcyjnych, nie została jeszcze podjęta przez wysoki trybunał kasacyjny.

Rumunia usunęła istotną przyczynę opóźnień w procesach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu poprzez nowelizację *ustawy o trybunale konstytucyjnym*. Wprowadzone zmiany, odpowiadające zaleceniom Komisji, wykluczają możliwość zawieszania procesów w przypadku zgłoszenia zarzutu niekonstytucyjności. Udało się już zaobserwować pierwsze pozytywne skutki w konkretnych sprawach. Pomóc mają również przepisy ustawy o „małej reformie”, w szczególności przez uproszczenie procedur sądowych, wyeliminowanie zawieszania procesów karnych w przypadku zgłoszenia zarzutu nielegalności oraz zmniejszenie obciążenia pracą wysokiego trybunału.

Nadal przeprowadzenia wymaga kompleksowa analiza konkretnych przypadków opóźnień w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, zalecana przez Komisję. Liczne instytucje, w tym wysoki trybunał, inspekcja sądowa, DNA i ministerstwo sprawiedliwości, z różnym stopniem zaangażowania rozważały ten problem. Inicjatywy te stanowią użyteczną podstawę refleksji nad przyszłymi rozwiązaniami.

Rumunia odpowiedziała szybko na zalecenie Komisji, przyjmując zrewidowaną ustawę o *krajowej agencji ds. integralności (ANI)*<sup>7</sup>. Nowa ustawa została przyjęta podczas specjalnej sesji rumuńskiego parlamentu zwołanej na wniosek prezydenta. Zawiera ona odpowiedź na kwestie stanowiące główny przedmiot troski Komisji, zwłaszcza poprzez przywrócenie możliwości konfiskaty nienależnie uzyskanego majątku. Zrewidowana ustawa wprowadza również pewne nowe przepisy zmierzające do zwiększenia skuteczności ram prawnych<sup>8</sup>. Ich skuteczność będzie musiała zostać wykazana poprzez nowy katalog spraw.

---

<sup>7</sup> Nowa ustawa, przyjęta przez parlament w dniu 24 sierpnia i promulgowana przez prezydenta w dniu 31 sierpnia, weszła w życie w dniu 6 września.

<sup>8</sup> Jednym z przykładów jest wprowadzenie obowiązku zgłaszania przez osoby pełniące funkcje publiczne zamówień finansowanych z funduszy państwowych, lokalnych lub zewnętrznych, z których odnoszą bezpośrednio lub pośrednio korzyści. ANI uważa, że pomoże to w ujawnieniu konfliktów interesów.

W grudniu, w kontekście cięć budżetowych, Parlament znacząco zmniejszył budżet ANI na rok 2011 r. Ta obniżka może przeszkodzić w opublikowaniu oświadczeń majątkowych. Stanowiłby to utrudnienie w zapewnieniu przejrzystości majątkowej oraz sprawowaniu skutecznej kontroli przez ANI, która polega częściowo na sygnałach publicznych.

Prokuratorzy DNA przeprowadzili dochodzenia karne w policji granicznej i służbach celnych, które doprowadziły do dużej operacji antykorupcyjnej na granicach w lutym i do licznych aresztowań. Bardzo istotne znaczenie ma obsadzenie powstałych w ten sposób wakatów, w czasie gdy toczy się w tej sprawie odpowiednie postępowanie sądowe.

Zwiększenie liczby *postępowań karnych i wniesionych aktów oskarżenia w sprawach korupcyjnych małej i średniej wagi na szczeblu lokalnym* było kontynuowane od czasu ostatniego sprawozdania Komisji<sup>9</sup>. Większość spraw jest nadal wynikiem współpracy z generalnym wydziałem antykorupcyjnym ministerstwa administracji i spraw wewnętrznych. Podobno przewidziano także środki na rzecz zacieśnienia współpracy między prokuraturą oraz służbą dochodzeniową w sprawach nadużyć finansowych należąca do struktur rumuńskiej policji.

W ostatnich sześciu miesiącach, w odpowiedzi na zalecenie Komisji, Rumunia zainicjowała niezależną *ocenę rumuńskiej krajowej strategii antykorupcyjnej*. Wewnętrzna ocena dotychczasowych rezultatów strategii przeprowadzona wcześniej potwierdziła kolejne zalecenie Komisji dotyczące potrzeby poprawienia ogólnej polityki antykorupcyjnej poprzez koordynację na wysokim szczeblu<sup>10</sup>. Nie podjęto

---

<sup>9</sup> W pierwszych dziewięciu miesiącach 2010 r. lokalne biura prokuratorskie wniosły akty oskarżenia za przestępstwa korupcyjne przeciwko 406 oskarżonym, w porównaniu ze 193 aktami w porównywalnym okresie 2009 r. i 115 w porównywalnym okresie 2008 r.

<sup>10</sup> Przegląd doprowadził także do ustalenia, że brakuje na szczeblu krajowym jednolitego podejścia do kwestii zapobiegania korupcji i jej zwalczania, że nie ma wystarczających mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości, a także że brakuje wskaźników oddziaływania, co utrudnia ocenę strategii.

żadnych konkretnych kroków w tym zakresie. Różne środki mające przeciwdziałać korupcji były nadal realizowane w ostatnich sześciu miesiącach<sup>11</sup>.

Rumunia przygotowała szereg zmian prawnych w przepisach dotyczących *zamówień publicznych* w odpowiedzi na zalecenia Komisji w tej dziedzinie. Jak już zaznaczono w ostatnim sprawozdaniu Komisji, Rumunia wprowadziła nowe przepisy szerzej definiujące konflikt interesów w ustawie o zamówieniach publicznych<sup>12</sup>. Przepisy te obejmują przypadki, gdy osoba należąca do kierownictwa przedsiębiorstwa, które ubiega się o zamówienie, ma więzi rodzinne lub handlowe z osobami mającymi kompetencje decyzyjne w organie zamawiającym. Dalsze modyfikacje upraszczające system administracyjny i system środków ochrony prawnej mają przyspieszyć udzielanie zamówień<sup>13</sup>. Umowy dotyczące udzielenia zamówienia mogą być teraz podpisywane po odrzuceniu skarg przez organ ds. skarg administracyjnych, nawet jeśli wniesiono odwołanie. Krajowy organ ds. regulowania i monitorowania zamówień publicznych (ANRMAP) przewiduje podpisanie protokołów o współpracy administracyjnej w celu uzyskania dostępu do baz danych umożliwiających ustalenie ewentualnych konfliktów interesów. Należy jeszcze wykazać konkretne oddziaływanie tych przepisów w praktyce.

---

<sup>11</sup> Należą do nich: dalsze prace nad wdrożeniem nowej metodologii identyfikacji zagrożeń korupcją oraz słabych punktów w ministerstwie administracji i spraw wewnętrznych; dalsze projekty będące owocem debat antykorupcyjnych prowadzonych przez krajowy ośrodek ds. integralności; konferencje na rzecz promowania najlepszych praktyk w administracji organizowane przez krajową agencją pracowników służby cywilnej; opracowuje się również projekty na rzecz udoskonalenia mechanizmów zapobiegania korupcji w procedurach przetargowych w sektorze zdrowotnym i wykrywania tego zjawiska.

<sup>12</sup> Przepisy te zostały dodane nadzwyczajnym rozporządzeniem rządowym 76/2010, które zostało zatwierdzone ustawą 278/2010.

<sup>13</sup> Także te przepisy zawarto w ustawie 278/2010.