



Bruksela, dnia 22.1.2014 r.  
COM(2013) 37 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

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

{SWD(2014) 37 final}

## 1. WPROWADZENIE

W lipcu 2012 r., pięć lat po wprowadzeniu mechanizmu współpracy i weryfikacji, Komisja przedłożyła sprawozdanie zawierające ogólną ocenę postępów Rumunii w tym zakresie.<sup>1</sup> W sprawozdaniu Komisja stwierdziła, że stworzono już wiele wymaganych elementów podstawowych i że mechanizm współpracy i weryfikacji w istotny sposób przyczynił się do przeprowadzenia reform w Rumunii. Priorytetem stało się wdrożenie reform. Sprawozdanie, jak również zastosowaną w nim metodykę i wyciągnięte wnioski potwierdzono również w konkluzjach Rady Ministrów.<sup>2</sup>

Na kształt sprawozdania miały wpływ wydarzenia, które miały miejsce w Rumunii w lipcu 2012 r. Podały one bowiem w wątpliwość praworządność oraz niezawisłość organów sądowych w tym kraju. Komisja poruszyła tę kwestię w sprawozdaniu okresowym ze stycznia 2013 r.<sup>3</sup> W sprawozdaniu stwierdzono, że Rumunia wdrożyła kilka, lecz nie wszystkie zalecenia Komisji w tej sprawie. Ponadto podkreślono, że konieczne jest przyspieszenie postępów jeśli chodzi o wypełnianie zaleceń Komisji dotyczących reformy systemu sądownictwa, etyki zawodowej pracowników tego sektora oraz zwalczania korupcji.

W niniejszym sprawozdaniu dokonano oceny postępów Rumunii od opublikowania sprawozdań dotyczących dwóch kluczowych obszarów mechanizmu współpracy i weryfikacji, tj. reformy systemu sądownictwa i działań zwalczających korupcję. Na podstawie dotychczasowego funkcjonowania mechanizmu weryfikacji i współpracy można wyciągnąć wnioski, że postęp jest niepozbawiony trudności, a pozytywne wyniki w jednej dziedzinie mogą być ograniczone lub zniwelowane pogorszeniem wyników w innych obszarach. Decyzje podjęte w Parlamencie w grudniu 2013 r. posłużyły jako przypomnienie, że nadal jeszcze kwestionowane są podstawowe zasady i kluczowe cele reformy – wymagana była interwencja Trybunału Konstytucyjnego, aby ponownie je potwierdzić. Tym samym szczególnie trudno jest ocenić trwałość reform i oszacować, jak bardzo zdeterminowane są władze rumuńskie do zapewnienia ciągłości zasadniczo pozytywnych tendencji.

Należy zauważyć, że niesprzyjające okoliczności w 2012 r. nie zachwiały wolą wielu instytucji i obywateli w Rumunii do kontynuowania konsolidacji postępów. Komisja jest zdania, że proces monitorowania mechanizmu współpracy i weryfikacji, możliwości, jakie stwarzają fundusze UE oraz konstruktywne zaangażowanie Komisji i wielu państw członkowskich nadal stanowią cenne wsparcie reform w Rumunii. Kolejne sprawozdanie zostanie opublikowane w przybliżeniu za rok.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 410 final.

<sup>2</sup> 24 września 2012 r.

<sup>3</sup> COM(2013) 47 final. Analizę zawartą w sprawozdaniu i wnioski potwierdzono w konkluzjach, które przyjęła Rada ds. Ogólnych w dniu 11 marca 2013 r.

## 2. STAN PROCESU REFORM W RUMUNII

### 2.1 System sądowy

Niezawisłość organów sądowych oraz praworządność stanowiły główny temat sprawozdania z lipca 2012 r. oraz następującego po nim sprawozdania ze stycznia 2013 r.<sup>4</sup> Jest to kwestia, która powraca w debacie publicznej w Rumunii, a organy sądowe kładą obecnie większy nacisk na ten aspekt swojej pracy. Mogło to wpłynąć na poziom zaufania do rumuńskich instytucji sądowych.<sup>5</sup>

#### *Niezawisłość sądów i praworządność*

##### *Porządek konstytucyjny*

Mimo że konstytucja i Trybunał Konstytucyjny nie należą do systemu sądownictwa w ścisłym tego słowa znaczeniu, to jednak stanowią one podstawę praworządności. Zakwestionowanie znaczenia Trybunału, jakie miało miejsce latem 2012 r., więcej się nie powtórzyło. Co więcej, w wyniku tych wydarzeń rola Trybunału jako znaczącego arbitra została ostatecznie potwierdzona. Trybunał będzie nadal odgrywał kluczową rolę w ochronie nadrzędnych zasad takich jak rozdział władz oraz będzie brał udział we wszelkich dyskusjach na temat zmiany konstytucji w przyszłości.

Oczekuje się, że debata konstytucyjna zostanie podjęta na nowo w tym roku; istotne będzie, aby zapewnić Najwyższej Radzie Sądownictwa możliwość przedstawienia uwag we wszystkich obszarach dotyczących wymiaru sprawiedliwości. W szczególności trzeba będzie zadbać o to, aby wykluczyć zmiany zwiększające możliwości wywierania wpływu na najwyższych funkcjonariuszy sądownictwa przez polityków oraz zmiany kwestionujące niezawisłość lub kompetencję sądów. Z tego powodu zaangażowanie rządu w przeprowadzenie konsultacji w szczególności z Komisją Wenecką jest istotnym sygnałem, że Rumunia jest gotowa, aby w przyszłości przeprowadzać wszelkie zmiany konstytucji zgodnie z normami europejskimi. Ponadto władze rumuńskie zdecydowanie potwierdziły swój zamiar informowania na bieżąco Komisji Europejskiej.

##### *Nacisk wywierany na niezależność sądów*

Latem i jesienią 2012 r. Komisja otrzymała szereg skarg od instytucji sądowych, dotyczących bezpośredniej krytyki ze strony polityków oraz umotywowanych politycznie ataków mediów na poszczególnych sędziów, prokuratorów oraz członków ich rodzin, jak również na instytucje sądowe i prokuraturę.<sup>6</sup> Wydaje się, że od lipca 2012 r. ataki te występują rzadziej i są mniej agresywne, nadal jednak dochodzi do takich incydentów. Obejmuje to przypadki, w których dochodziło do krytyki organów sądowych i sędziów bezpośrednio po wydaniu wyroku w sprawie dotyczącej ważnej osobistości politycznej.

<sup>4</sup> COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final.

<sup>5</sup> W specjalnym badaniu Eurobarometru nr 385 dotyczącym wymiaru sprawiedliwości, zaufanie publiczne do systemu sądownictwa w Rumunii wyniosło 44 %, co jest wynikiem niewiele poniżej średniej UE (53 %), ponadto, pod względem zaufania, Rumunia plasowała się na 17. miejscu na 28 krajów UE.

<sup>6</sup> COM(2013) 47 final, s. 4.

Jest to sprzeczne z praktykami stosowanymi w innych państwach członkowskich, w których poszanowanie zasady rozdziału władz i niezawisłości sądów, w drodze przepisów lub zgodnie z przyjętą konwencją, ogranicza możliwości polityków jeśli chodzi o komentowanie decyzji sądów.

Najwyższa Rada Sądownictwa jest głównym obrońcą niezawisłości sądów i wykonuje swoje zadanie w sposób systematyczny i profesjonalny, dzięki czemu obywatele i politycy zaczęli poważniej traktować tę kwestię. Działania te stanowią coraz bardziej istotną część zadań Najwyższej Rady Sądownictwa, a jasna i publicznie dostępna procedura, zgodnie z którą Rada ma reagować w takich przypadkach, ułatwiłaby ugruntowanie tej roli. Najwyższa Rada Sądownictwa mogłaby również rozpatrzyć inne sposoby okazania wsparcia instytucjonalnego dla stosowania zasady niezawisłości sędziów w praktyce, np. poprzez wspieranie sędziów w takich okolicznościach.<sup>7</sup>

Minister sprawiedliwości przewodniczył także użytecznej inicjatywie mającej na celu rozpoczęcie dialogu między mediami i sędziami. Lepsze wzajemne zrozumienie i profesjonalne podejście do kontaktów z mediami w instytucjach sądowych może wpłynąć na poprawę wzajemnych relacji. Osiągnięcie postępu będzie jednak utrudnione, jeżeli nadal będzie dochodziło do krytyki ze strony organów odpowiedzialnych za sędziów i proces wydawania decyzji sądowych.

#### *Przestrzeganie decyzji sądu*

Przestrzeganie decyzji sądu związane jest z istotnym aspektem rozdziału władz i porządku prawa. Jest ono widoczne na wielu różnych płaszczyznach. Niestosowanie się do nakazów sądowych lub przypadki, w których administracja publiczna bezzasadnie zaskarża decyzje sądowe, podważają wiążący charakter decyzji sądowych.

Problem ten dotyczy najwyższych organów państwowych. Od lipca 2012 r. sądy musiały kilkakrotnie zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ Parlament nie odwołał mandatu poselskiego jednego z posłów, czego miał dokonać zgodnie z prawomocną decyzją sądu dotyczącą niezgodności w odniesieniu do tego parlamentarzysty. Ostatnio Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w tej sprawie w listopadzie 2013 r., Senat nadal jednak nie podjął żadnych działań.

#### *Mianowanie sędziów i prokuratorów wyższego szczebla*

Mianowanie sędziów i prokuratorów to jeden z najprostszych sposobów oceny stopnia niezależności organów sądowych i organów ścigania. W procesie mechanizmu współpracy i weryfikacji podkreślono znaczenie jasnych, obiektywnych i uznanych procedur, zgodnie z którymi należy mianować sędziów i prokuratorów.<sup>8</sup> Aby system sądownictwa cieszył się zaufaniem publicznym, proces mianowania nie może być umotywowany politycznie, a

---

<sup>7</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 1.1.1.1.

<sup>8</sup> Na przykład w komunikacie COM(2012) 410 final wezwano do zastosowania przejrzystej i obiektywnej procedury nominacji w ramach istniejących ram prawnych w drodze otwartego konkursu o jasnych kryteriach, służącego wyłonieniu najlepszych kandydatów oraz zapewnieniu ciągłości funkcjonowania tych instytucji. Zob. również konkluzje Rady Ministrów, ostatnio opublikowane w dniu 13 marca 2013 r.

mianowani sędziowie i prokuratorzy powinni się wykazać wysokimi umiejętnościami i nieskazitelną opinią.

Wyniki tego procesu z ubiegłego roku są niejednoznaczne.<sup>9</sup> W przypadku przewodniczącego Sądu Wyższej Instancji Wyższego nie odnotowano interwencji w proces mianowania. Sytuacja jest trudniejsza w przypadku prokuratury, ponieważ rozpoczęty we wrześniu 2012 r. proces mianowania prokuratorów w znacznym stopniu miał charakter polityczny, a wprowadzone później zmiany procedury nie zdołały tego zmienić. Mogło to zniechęcić niektóre osoby do składania kandydatur. Ostateczna lista wybranych kandydatów obejmowała kilka osób, które miały ugruntowane doświadczenie w zwalczaniu korupcji. Ogólna decyzja nie była jednak wynikiem przejrzystej procedury opracowanej w celu sprawdzenia umiejętności kandydata i stworzenia rzeczywistej konkurencji. Komisja z ubolewaniem przyjęła fakt, że nie zastosowano wiarygodnej procedury i stwierdziła, że wskutek tego wybrani kandydaci zostali obciążeni obowiązkiem udowodnienia swojego zaangażowania w działania tych instytucji mające na celu zwalczanie korupcji.

Jesienią 2013 r. pojawiła się kolejna trudna kwestia, a mianowicie kwestia mianowania szefa i zastępców szefa działu Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji. Nagle odwołano tymczasowe nominacje na stanowiska *ad interim*, a kandydatów mianował minister sprawiedliwości, który nie zastosował w pełni procedury konsultacji szefa Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji. Po fali krytyki ze strony opinii publicznej i Najwyższej Rady Sądownictwa ponownie przeprowadzono proces mianowania; tym razem był on bardziej spójny i zgodny z przepisami, czego skutkiem było ogłoszenie nowych nominacji na stałe stanowiska. Ramy czasowe tego procesu wzbudziły również obawy opinii publicznej, że miał on związek z decyzjami Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji dotyczącymi osobistości politycznych oraz głoszoną publicznie przez polityków krytyką działalności prokuratorów.<sup>10</sup>

## ***Ramy prawne***

### *Nowe kodeksy prawne*

Po opracowaniu nowych kodeksów prawnych w Rumunii sporządzono szereg sprawozdań dotyczących mechanizmu współpracy i weryfikacji w tej dziedzinie. W sprawozdaniu dotyczącym mechanizmu współpracy i weryfikacji opublikowanym w lipcu 2012 r. podkreślono, że w istotny sposób zmodernizowało to ramy prawne w Rumunii. Wdrażanie nowych kodeksów nie było proste, w szczególności w obszarach, w których należało utrzymywać równoległe systemy. Panowało jednak coraz większe przekonanie, że główne instytucje sądowe współpracowały z ministerstwem sprawiedliwości, aby ułatwić przejście na stosowanie nowych przepisów. W trakcie przygotowań do wejścia w życie nowego kodeksu karnego opierano się na doświadczeniach z przeszłości.<sup>11</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości przeznaczyło również dodatkowe środki i stanowiska, aby wspierać wdrożenie nowych kodeksów. Ustalenie nieco dłuższych, lecz realistycznych terminów zakończenia procesu implementacji okazało się użyteczne.

---

<sup>9</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 1.5.

<sup>10</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 1.5.

<sup>11</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 1.2.2.

Nowy kodeks postępowania karnego, który wejdzie w życie w lutym, stanowi ambitne przedsięwzięcie: wszystkie przepisy będą bezpośrednio stosowane, ponadto w kodeksie ustanowiono dwie nowe instytucje - sędziego ds. praw i wolności oraz sędziego ds. postępowania przygotowawczego. Dlatego też szczególnie istotne jest, aby przewidywać problemy i starać się je w miarę możliwości jak najszybciej rozwiązywać. Po wejściu w życie nowych kodeksów ważne będzie, aby regularnie monitorować rzeczywiste skutki i stopień wdrożenia nowych przepisów.

Problemem pozostaje nadal niestabilność treści nowych kodeksów na kilka miesięcy przed ich wejściem w życie. Wykryto już kilka poważnych problemów prawnych, które mogą wymagać zmiany kodeksów lub ustawy w sprawie stosowania kodeksu postępowania karnego, która ma zostać przyjęta jeszcze przed wejściem w życie kodeksów<sup>12</sup>. Ponadto w grudniu parlament rumuński przegłosował szereg kontrowersyjnych zmian do kodeksu karnego, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją (zob. poniżej).

### *Ujednolicenie orzecznictwa*

Wprowadzenie kodeksów jest również dobrą okazją do poruszenia kwestii ujednolicenia orzecznictwa. Niespójność i brak przewidywalności orzeczeń sądowych lub interpretacji przepisów prawa pozostają głównym źródłem obaw przedsiębiorców i całego społeczeństwa.

Najwyższy Sąd Kasacyjny i Sprawiedliwości podjął szereg użytecznych działań w celu rozwiązania tej kwestii. W nowych kodeksach postępowania podkreślono pierwotny cel złożenia drugiego środka zaskarżenia, jakim jest kasacja, oraz wzmocniono rolę Sądu Wyższej Instancji w poprawie spójności. W postępowaniu prejudycjalnym ustanowiona zostanie nowa procedura umożliwiająca wnoszenie zapytań do Sądu Wyższej Instancji w celu uzyskania orzeczenia interpretacyjnego, które będzie wiążące zarówno dla przedmiotowego sądu, jak i w odniesieniu do przyszłych spraw. Sąd Wyższej Instancji i Najwyższa Rada Sądownictwa podjęły istotne kroki w tym zakresie, zarówno pod względem szkolenia, jak i publikowania uzasadnionych wyroków sądowych, obejmujące między innymi udzielenie dostępu sędziom i urzędnikom sądowym do decyzji wszystkich sądów w kraju. Kolejnym krokiem powinno być zapewnienie, aby wszystkie decyzje sądu były dostępne dla przedstawicieli zawodów prawniczych oraz dla całego społeczeństwa.<sup>13</sup>

Nadal jednak niektóre instytucje opierają się wdrażaniu orzecznictwa lub wytycznych sądów wyższych instancji, co zakłóca normalne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Wynikająca z tego niepewność podważa zaufanie w system sądowy, prowadząc do braku wydajności i narastania frustracji wśród przedsiębiorców i obywateli. Prezesi sądów mogliby podjąć intensywniejsze działania, aby uświadomić swoim współpracownikom, jak duże znaczenie ma spójność orzecznictwa, a w szczególności aby zakwestionować sprawy, w których decyzje sądu wydają się odbiegać od praktyki Sądu Wyższej Instancji. Sam Sąd Wyższej Instancji musi natomiast ujednolicić orzecznictwo w sprawach, w których jego własne decyzje wydają się być niespójne.

---

<sup>12</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 1.2.2.

<sup>13</sup> W Sprawozdaniu Technicznym, sekcja 1.3.2. wyszczególniono wszystkie dotychczas podjęte inicjatywy.

Dodatkowym źródłem trudności w jednolitym stosowaniu prawa jest jakość i stabilność ram prawnych. Z uwagi na wysoką liczbę zarządzeń nadzwyczajnych lub postępowań parlamentarnych, w przypadku których nie zachowano minimalnego poziomu przejrzystości, często niemożliwe jest dokonanie właściwej oceny czy też przeprowadzenie konsultacji lub działań przygotowawczych, nawet jeśli dana sprawa nie jest pilna. W wyniku tego sędziowie, prokuratorzy, prawnicy, przedsiębiorcy, przedstawiciele administracji i obywatele, którzy muszą stosować przepisy prawne, są dezorientowani – popełniane są błędy, ponadto istnieje wyższe ryzyko powstania luk prawnych, które mogą zostać wykorzystane do interpretacji prawa w sposób odbiegający od zamierzonego celu przepisów.

### ***Reforma strukturalna systemu sądownictwa***

#### *Strategia rozwoju sądownictwa (2014-2018)*

Ministerstwo Sprawiedliwości prowadziło prace nad przygotowaniem strategii rozwoju systemu sądownictwa (2014-2018). Celem strategii jest wzmocnienie obecnych reform i instytucji sądowych oraz zwiększenie zaufania do sądów. Cele ogólne – większa wydajność, wzmocnienie instytucji, przestrzeganie etyki zawodowej, wyższa jakość, przejrzystość i dostęp do wymiaru sprawiedliwości – są spójne z celami działań w pozostałych państwach członkowskich i na szczeblu europejskim. Docelowo strategia wraz z towarzyszącym jej planem działania ma zostać przyjęta w lutym 2014 r. Taka inicjatywa wymaga ścisłej współpracy między rządem i instytucjami sądowymi, a ministrowi sprawiedliwości udało się zbliżyć do siebie wspomniane podmioty. Dzięki wypracowaniu wspólnego stanowiska strategia ta nabierze większego znaczenia. Istotne byłoby również, aby w proces ten włączyć przedstawicieli innych zawodów prawniczych takich jak adwokatów, notariuszy czy komorników.

Ważnym elementem wszelkich przyszłych reform systemu sądownictwa byłoby zwiększenie zdolności szczebla kierowniczego w sądach do podejmowania bardziej świadomych decyzji, opierających się na zebranych wiarygodnych danych dotyczących funkcjonowania systemu sądownictwa, badaniach i planowaniu długookresowym. Aby uzyskać informacje dotyczące uchybień systemu, pozostałe państwa członkowskie również stosowały podobne praktyki, takie jak badania opinii klientów sądów czy też badania opinii pracowników.

#### *Zarządzanie obciążeniem pracą i wydajność systemu sądownictwa*

Nadmierne obciążenie pracą uznano za nadal istniejący problem, który jest nasilony przez utrzymującą się niepewność co do skutków wprowadzenia nowych kodeksów. Szereg tendencji zwiększających efektywność systemu sądownictwa, w tym specjalizacja, lepsze wykorzystanie czasu urzędników sądowych oraz środki praktyki sądowej zapobiegające dotkliwym opóźnieniom, może mieć wpływ na funkcjonowanie systemu.

Istotne jest jednak również, aby przyjrzeć się od dawna nierozwiązanej kwestii<sup>14</sup>, jaką jest zapewnienie odpowiedniej dystrybucji dostępnych zasobów poprzez zmianę struktury systemu sądowego. Zmiana taka wymagałaby jednak zmiany ustawodawstwa, a mimo

---

<sup>14</sup> Zob. np. COM(2012) 410 final, s. 8.

poparcia ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, nadal nie jest pewne, czy Parlament poparłby taką propozycję.

### *Etyka zawodowa w obszarze sądownictwa*

Najwyższa Rada Sądownictwa podkreśliła swoją politykę „zero tolerancji” jeśli chodzi o problemy związane z brakiem etyki zawodowej sędziów. Z pomocą Inspekcji Sądowej wypracowano bardziej spójne i szczegółowe podejście do tej kwestii. Istotne jest również, aby zostało to również odzwierciedlone poprzez uspojnienie podejścia sekcji administracyjnej Sądu Wyższej Instancji. Wydaje się, że w większości przypadków działania te przyniosły efekty,<sup>15</sup> konieczne jednak będzie dalsze monitorowanie, aby ustalić czy wystarczający jest skutek odstraszający.

## **2.2 Ramy etyki zawodowej**

Jedną z głównych elementów mechanizmu współpracy i weryfikacji są ramy dotyczące etyki zawodowej. Ich podstawą są istniejące instytucje i przepisy, aby zapewnić, że związane z nimi oczekiwania są jasne i właściwie wdrażane. Ponadto ramy opierają się w dużym stopniu na politycznej i kulturowej akceptacji faktu, że etyka zawodowa jest istotną zasadą, której muszą przestrzegać urzędnicy służby cywilnej, a jej naruszenie powinno się wiązać z odpowiednimi konsekwencjami.

### *Krajowa Agencja ds. Etyki i Krajowa Rada ds. Etyki*

W ubiegłym roku Krajowa Agencja ds. Etyki kontynuowała konsolidację swoich dotychczasowych działań.<sup>16</sup> Nadal istnieją jednak utrudnienia i różnice w postępkach dokonanych w obszarze usuwania niezgodności oraz zapobiegania konfliktom interesów oraz nieuzasadnionemu wzbogaceniu. W szczególności Krajowa Agencja ds. Etyki i jej kierownictwo stały się obiektem ataków, które, jak się wydaje, często wszczynano przy okazji spraw prowadzonych przez Agencję przeciwko politykom wyższego szczebla. Krajowa Rada ds. Etyki okazała się przydatna jako organ nadzorujący, zdolny do uzasadnienia roli Krajowej Rady ds. Etyki i podjęcia, w razie konieczności, interwencji publicznych.

Krajowa Agencja ds. Etyki uzyskała bardziej ugruntowaną pozycję jako instytucja, a rząd zapewnił jej zwiększone zasoby, aby zagwarantować jej skuteczne działanie. Stosunki Agencji ds. Etyki z innymi agencjami rządowymi są kluczowe, Agencja ustanowiła zatem szereg porozumień roboczych określających te stosunki, przy czym niektóre z porozumień przynoszą lepsze rezultaty niż inne. Orzeczenia Agencji ds. Etyki często są kwestionowane na drodze sądowej, jednak według danych w ponad 80 % przypadków zaskarżania decyzji Agencji dotyczących konfliktu interesów sądy potwierdziły wnioski Agencji.

Wydaje się, że sądy w dużym stopniu przyswoiły ramy etyki zawodowej. Orzecznictwo jest nadal jednak niespójne, decyzje zarówno na poziomie sądów apelacyjnych, jak i na poziomie Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości są sprzeczne ze sobą, a postępowania sądowe w sprawach dotyczących niezgodności decyzji nadal trwają zbyt długo. Nadal

<sup>15</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 1.4.4. W sekcji tej odnotowano również wysoki odsetek spraw, wobec których złożono apelację przed Sądem Wyższej Instancji, podważając tym samym skuteczność środków.

<sup>16</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 2.1.3.



oczekiwana jest decyzja Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości, czy może on odwołać się od decyzji komisji majątkowej o nieprzekazaniu sprawy prowadzonej przez Krajową Agencję ds. Etyki do rozpatrzenia sądowi. Czas, jaki jest potrzebny na anulowanie umów zawartych mimo występowania konfliktu interesów, oraz niezadowolające wyniki administracji rządowej w ich wykrywaniu również osłabiają oddziaływanie Krajowej Agencji ds. Etyki, oraz prowadzą do strat w finansach publicznych.

Decyzja o opracowaniu nowego systemu weryfikacji *ex ante*, dzięki któremu można sprawdzić, czy istnieje konflikt interesów w procesie zawierania umów w sprawie zamówień publicznych, stanowi cenny wkład działalności Agencji.<sup>17</sup> Pożądane jest bowiem, aby potencjalne konflikty interesów można było wykrywać i im zapobiegać jeszcze przed podpisaniem umowy. Istotnym elementem funkcjonowania systemu będzie zobowiązanie prawne organów udzielających zamówienia do reagowania na problemy zgłoszone przez Krajową Agencję ds. Etyki. Ważny będzie również przepis, zgodnie z którym, jeśli zamówienie zostanie zrealizowane, a jednocześnie potwierdzone zostanie orzeczenie Krajowej Agencji ds. Etyki, urzędnik, którego dotyczy konflikt interesów, będzie odpowiedzialny za pokrycie pewnej części kosztów zamówienia. Jeśli podejście to okaże się skuteczne, jego stosowanie mogłoby zostać rozszerzone z procedur dotyczących funduszy UE na pozostałe postępowania o udzielenie zamówienia.

W celu uściślenia ram prawnych Krajowej Agencji ds. Etyki rozsądne byłoby wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych działań Agencji. Pakiet, będący obecnie przedmiotem dyskusji z rządem, będzie obejmował istotne kroki takie jak: niezwłoczne anulowanie umowy po ogłoszeniu ostatecznej decyzji w sprawie konfliktu interesów, więcej kontroli na etapie mianowania oraz łatwiejszy dostęp do deklaracji o braku konfliktów interesów. Będzie to również dobrą okazją dla Agencji do kierowania ujednoliceniem ram etyki zawodowej, co powinno także zagwarantować, że usunięte zostaną wszelkie niejasności stwierdzone w obecnych ramach.

Na te rozsądne kroki ma jednak wpływ niepewność spowodowana podejmowanymi w Parlamencie próbami podważenia skuteczności ram etyki zawodowej.<sup>18</sup> Obejmuje to na przykład próby zmiany przepisów dotyczących niezgodności w przypadku przedstawicieli instytucji samorządowych, wybranych latem 2013 r., lub niedawne próby zmiany kodeksu karnego, mające na celu wyłączenie całych kategorii osób z przepisów dotyczących etyki zawodowej, w tym przepisów dotyczących konfliktu interesów (zob. poniżej). Również przypadki, w których Parlament okazał się niechętny wdrożeniu orzeczenia Krajowej Agencji ds. Etyki, nawet jeśli było ono poparte decyzją sądową, podważają skuteczność ram etyki zawodowej. We wniosku rządu w sprawie zmiany ustawy o Krajowej Agencji ds. Etyki należałoby wzmocnić i skonsolidować rolę Agencji. Byłoby to istotnym testem wykazującym, czy istnieje wola polityczna do utrzymania skutecznych ram etyki zawodowej.

#### *Ramy etyki zawodowej: Parlament*

W poprzednich sprawozdaniach dotyczących mechanizmu współpracy i weryfikacji podkreślono również, że istnieje ryzyko, że zasady parlamentarne będą postrzegane jako

<sup>17</sup> W Sprawozdaniu Technicznym, sekcja 2.1.4 szczegółowo opisano planowany proces.

<sup>18</sup> W komunikacie COM(2012) 410 final, s. 14, wymieniono przykłady z ostatnich lat.

możliwość ochrony parlamentarzystów przed działaniem przepisów prawa.<sup>19</sup> W sprawozdaniu ze stycznia zauważono, że w styczniu 2013 r. Parlament przyjął zmiany statutu posłów do parlamentu, zgodnie z którymi zmieniono procedurę uchylania immunitetu w przypadku przeszukania, aresztowania lub zatrzymania parlamentarzystów oraz ścigania byłych ministrów. Statut wydaje się przydatnym środkiem, wprowadzającym jaśniejsze zasady dotyczące niezgodności, umożliwiające zakończenie mandatu, oraz ustalającym terminy rozpatrzenia przez Parlament wniosków prokuratury o zatrzymanie, aresztowanie lub przeszukanie parlamentarzystów. W statucie nie zawarto jednak wymogu, zgodnie z którym odrzucenie wniosku prokuratury musi być uzasadnione.<sup>20</sup>

Z uwagi na fakt, że wniosek zaskarżono w Trybunale Konstytucyjnym, przepisy te weszły w życie dopiero w lipcu, a przepisy wykonawcze i nowy kodeks postępowania<sup>21</sup> nie zostały dotychczas przyjęte. Z czasem trzeba będzie przeprowadzić ocenę skuteczności Statutu. Niestety jesienią 2013 r. okazało się, że w praktyce parlamentarzyści nie zawsze stosowali się do nowych przepisów w celu ustanowienia nowych zasad postępowania.<sup>22</sup> W szczególności, zgodnie z obawami wyrażonymi w sprawozdaniu ze stycznia, Parlament nie wdrożył orzeczenia Sądu Wyższej Instancji potwierdzającego decyzję Krajowej Agencji ds. Etyki.<sup>23</sup>

### **2.3 Likwidowanie korupcji na wysokim szczeblu**

W poprzednich sprawozdaniach dotyczących mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz konkluzjach Rady podkreślono, że działalność instytucji odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu jest jednym z najważniejszych sposobów, w jaki Rumunia realizuje cele mechanizmu. Od opublikowania ostatniego sprawozdania Komisji zarówno Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji na poziomie ścigania<sup>24</sup>, jak i Najwyższy Sąd Kasacyjny i Sprawiedliwości na poziomie procesu sądowego<sup>25</sup> utrzymały znaczące wyniki działania, mimo niesprzyjających okoliczności. Stosowanie wymiaru sprawiedliwości wobec ważnych osobistości politycznych, zarówno pod względem oskarżeń, jak i wyroków skazujących, stało się ważnym świadectwem tego, jak daleko sięga wymiar sprawiedliwości w Rumunii.

Odnotowano znaczną poprawę działania sądów, w szczególności pod względem szybkości prowadzenia dochodzeń przez Krajową Dyrekcję ds. Przeciwdziałania Korupcji oraz

---

<sup>19</sup> Np. COM(2012) 410 final, s. 14.

<sup>20</sup> W komunikacie COM(2013) 47 final, s. 7, zawarto sugestie, że jeśli Parlament nie dopuści do wyegzekwowania prawa w zwykłym trybie, powinien on przedstawić wyczerpujące uzasadnienie takiego działania.

<sup>21</sup> Przewodniczący Izby Deputowanych wyraził otwarte podejście do propozycji, aby kodeks postępowania był oparty na praktykach międzynarodowych, a w grudniu 2013 r. przesłano Parlamentowi Europejskiemu projekt stosownej ustawy.

<sup>22</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 2.2.

<sup>23</sup> Nawet po udzieleniu wyraźnego wsparcia przez Najwyższy Sąd Kasacyjny i Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej senatora.

<sup>24</sup> W 2013 r. odnotowano znaczny wzrost liczby osób postawionych w stan oskarżenia (ogółem 1073). Zob. Sprawozdanie Techniczne, sekcja 3.2.3.

<sup>25</sup> Dane przedstawione przez Sąd Wyższej Instancji są porównywalne z danymi za 2012 r. Zob. Sprawozdanie Techniczne, sekcja 3.1.

wydawania wyroków.<sup>26</sup> Zlikwidowano znaczącą lukę prawną, która umożliwiała opóźnienie toku sprawy poprzez rezygnację ze stanowiska np. parlamentarzysty; ponadto w Sądzie Wyższej Instancji dostępni są obrońcy z urzędu, aby zapobiec opóźnieniom spowodowanym nieobecnością obrońcy występującego w danej sprawie.

Kluczowym czynnikiem wpływającym na wiarygodność systemu jest zlikwidowanie korupcji w sądownictwie<sup>27</sup>. W tym zakresie dokonano wysiłków, aby zwiększyć zarówno spójność, jak i skutek odstraszający sankcji poprzez przedłożenie projektu ustawy likwidującej specjalną emeryturę służbową dla sędziów, wobec których wydano ostateczny wyrok w sprawie przestępstwa popełnionego umyślnie, w tym korupcji.<sup>28</sup>

Nadal istnieją jednak znaczne przeszkody utrudniające zlikwidowanie korupcji na wysokim szczeblu. Mimo że prowadzone są dochodzenia oraz wydawane są oskarżenia i wyroki skazujące, istnieją przesłanki, że korupcja nie zawsze jest traktowana jako poważne przestępstwo. W systemie sądownictwa wysoki odsetek wyroków w zawieszeniu wydaje się być świadectwem, że sędziowie niechętnie egzekwują konsekwencje wyroków orzekających o winie<sup>29</sup> – pozostaje to w sprzeczności z wytycznymi w sprawie wydawania wyroków samego Sądu Wyższej Instancji. Inną istotną kwestią w tym względzie jest konieczność poprawy wyników jeśli chodzi o konfiskatę i odzyskiwanie mienia. Konfiskata rozszerzona, umożliwiająca konfiskowanie mienia krewnych, nadal pozostaje nową i stosunkowo rzadko stosowaną procedurą.<sup>30</sup>

Niechęć do stosowania tych instrumentów przejawia się również w oświadczeniach polityków rumuńskich wyrażających współczucie dla osób uznanych za winne korupcji. Niespójne stosowanie przepisów wobec ministrów ustępujących ze stanowiska sprawia wrażenie, że przepisy stosowane są subiektywnie. Może to być również związane ze zmianami kodeksu karnego, które zostały przyjęte przez Parlament w grudniu 2013 r. bez przeprowadzenia uprzedniej debaty lub konsultacji społecznych. Organy sądowe w Rumunii, w tym Sąd Wyższej Instancji i Najwyższa Rada Sądownictwa, wyraziły poważne obawy co do zmian, argumentując, że ich skutkiem będzie wyłączenie parlamentarzystów<sup>31</sup> z zakresu przepisów dotyczących przestępstw korupcyjnych, takich jak przyjmowanie łapówek, płatna protekcja oraz nadużycie stanowiska. Według danych Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji

---

<sup>26</sup> Większość (73 %) z 205 spraw prowadzonych przez Krajową Dyrekcję ds. Przeciwdziałania Korupcji, w których ostateczne decyzje podjęto w okresie odniesienia, została rozwiązana w okresie krótszym niż 4 lata (w tym większość w ciągu 2 lat). Zob. Sprawozdanie Techniczne, sekcja 3.1.

<sup>27</sup> Ostatnio kilka takich przypadków odnotowano zarówno w Najwyższym Sądzie Kasacyjnym i Sprawiedliwości, jak i w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji.

<sup>28</sup> Projekt tej ustawy został już przyjęty przez Izbę Deputowanych, czeka on jednak jeszcze na decyzję Senatu.

<sup>29</sup> W sprawach przeprowadzonych przez Krajową Dyrekcję ds. Przeciwdziałania Korupcji w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 15 października 2013 r. 853 oskarżonych skazano na karę pozbawienia wolności. Ostatecznie w przypadku 22,2 % spraw (189 kar) wydano wyroki o wykonaniu kary pozbawienia wolności, a w odniesieniu do 77,8 % (664 kar) wydano wyroki w zawieszeniu (warunkowe zawieszenie wykonania kary lub zawieszenie wykonania kary pod nadzorem). Zob. Sprawozdanie Techniczne, sekcja 3.6.1.

<sup>30</sup> Według Ministerstwa Sprawiedliwości, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 1 września 2013 r. prokuratura zastosowała przepisy ustawy w sprawie konfiskaty rozszerzonej z 2012 r. w 34 przypadkach. Przyjęto tylko jedną decyzję dotyczącą konfiskaty rozszerzonej; obecnie w tej sprawie toczy się postępowanie odwoławcze przed Najwyższym Sądem Kasacyjnym i Sprawiedliwości.

<sup>31</sup> Jak również prezydenta oraz osób wykonujących zawód adwokata, notariusza lub komornika.

około 28 parlamentarzystów zostało skazanych lub jest sądzonych w sprawach dotyczących korupcji.<sup>32</sup>

Inną zmianą było zmodyfikowanie systemu przedawnień, co znacznie skróci okres przedawnienia. W sprawozdaniach dotyczących mechanizmu współpracy i weryfikacji wielokrotnie odnoszono się do systemu przedawnień w Rumunii<sup>33</sup>, w którym obowiązuje dość niezwykły przepis, zgodnie z którym okres przedawnienia kończy się jedynie wtedy, gdy zostanie wydany wyrok w ostatecznej instancji. Inne istotne przepisy obejmowały zmianę definicji konfliktu interesów w celu wyłączenia znacznej liczby kategorii osób z odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa.<sup>34</sup> Wydaje się, że skutkiem innej proponowanej zmiany byłoby zwolnienie osób, wobec których wydano już wyrok skazujący za popełnienie przestępstwa o charakterze korupcyjnym, z wszelkich konsekwencji tego czynu.<sup>35</sup>

Zmiany te wywołały reakcję sędziów rumuńskich<sup>36</sup> oraz społeczności międzynarodowej.<sup>37</sup> Jedną z poruszonych kwestii był fakt, że w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji stwierdzono, że wszyscy funkcjonariusze publiczni pełniący obowiązki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub sądowe powinni być objęci przepisami dotyczącymi korupcji i konfliktu interesów.<sup>38</sup> W styczniu 2014 r. Trybunał Konstytucyjny Rumunii wydał orzeczenie, w którym uznał zmiany za niezgodne z konstytucją, powołując się w szczególności na konieczność przestrzegania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego, jak również zasady równości wobec prawa zawartej w konstytucji rumuńskiej. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było istotnym potwierdzeniem funkcjonowania systemu równowagi i kontroli, jednak nadal w zakłopotanie wprawia fakt, że przyjęto zmiany, które wydawały się bezpośrednio podważać te istotne zasady.

## **2.4 Likwidowanie korupcji na wszystkich szczeblach**

Mechanizm współpracy i weryfikacji wymaga również znacznych wysiłków na rzecz zlikwidowania korupcji na wszystkich szczeblach społeczeństwa rumuńskiego. Z przeprowadzonych badań wynika, że obawy społeczeństwa związane z powszechnym

---

<sup>32</sup> Sprawozdanie Techniczne, sekcja 3.2.1.

<sup>33</sup> W komunikacie COM(2012) 410 final zalecono zawieszenie biegu okresu przedawnienia wraz z rozpoczęciem dochodzenia sądowego.

<sup>34</sup> Ponad 100 burmistrzów i wiceburmistrzów jest obecnie objętych postępowaniem sądowym dotyczącym naruszeń, leżących w gestii Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji.

<sup>35</sup> Rozważenie tej zmiany zostało przesunięte w czasie.

<sup>36</sup> Zob. np. komunikat prasowy Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat>; i Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

<sup>37</sup> Por. np. reakcja ambasady USA w Rumunii: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

<sup>38</sup> Por. np. zaproponowany art. 4 ust. 5 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego, komunikat COM(2012) 363 final z 11.7.2012. Jest to również zgodne z Konwencją Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, która stanowi, że funkcjonariusze publiczni podlegają przepisom dotyczącym korupcji na równi z każdą osobą pełniącą obowiązki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub sądowe w Państwie Stronie, zarówno z powołania, jak i z wyboru.

występowaniem zjawiska korupcji są nadal znaczne.<sup>39</sup> Mimo że postawienie przed sądem wysokich urzędników oskarżonych o korupcję może mieć pozytywny wpływ na ogólne postrzeganie skuteczności działań, zlikwidowanie korupcji na wszystkich szczeblach wymaga również nieustających wysiłków. Wysiłki te mają na celu ograniczenie okoliczności sprzyjających temu zjawisku oraz wykazanie, że osoby, wobec których potwierdził się zarzut korupcji, będą ponosiły stosowne konsekwencje. Nadal jednak nie wprowadzono takich środków zapobiegawczych ani nie podjęto działań na szczeblu kierowniczym.<sup>40</sup>

Krajowa strategia antykorupcyjna jest ważną inicjatywą, dzięki której rozszerzono wspólne ramy na szereg instytucji w Rumunii.<sup>41</sup> Bez wątplenia nieoceniony jest jej wkład w szerzenie najlepszych praktyk i zachęcanie organów publicznych do przeznaczania zasobów na działania zwalczające korupcję i poświęcania tym działaniom większej uwagi.<sup>42</sup> Kolejnym krokiem byłoby zastosowanie bardziej spójnych przepisów w obszarach takich jak ocena ryzyka czy standardy kontroli wewnętrznej. Jako że ze strategią nie wiążą się żadne uprawnienia wykonawcze<sup>43</sup>, jej realizacja w dużej mierze zależy od faktu, czy zostanie ona potraktowana priorytetowo przez kierownictwo poszczególnych instytucji. Jednym ze sposobów, w jaki można wykazać zaangażowanie w zwalczanie korupcji jest gotowość do zgłaszania instytucjom antykorupcyjnym przypadków naruszenia przepisów. Fakt, że wyniki w tym zakresie różnią się w zależności od instytucji, świadczy o braku spójności w tym podejściu.

Innym istotnym krokiem byłoby zapewnienie, aby nowe strategie i przepisy od początku opracowywano w taki sposób, aby uwzględniały one środki zapobiegające korupcji. Przykładem są inicjatywy mające na celu promowanie decentralizacji i regionalizacji, w przypadku których przekazaniu decyzji dotyczących finansowania powinna towarzyszyć ocena ryzyka oraz stosowne działania mające na celu zrównoważenie nowych obszarów podatkowych na korupcję.<sup>44</sup>

Nadal trwają specjalne, wspierane z funduszy UE projekty na rzecz walki z korupcją, które prowadzone są np. w ministerstwach: edukacji, zdrowia, sprawiedliwości i rozwoju regionalnego, jak również w Krajowej Agencji Administracji Fiskalnej. Projekty te przynoszą ciekawe rezultaty i mogą służyć za przykład stosowania najlepszych praktyk. Komisja ma nadzieję, że będzie mogła się oprzeć na tych inicjatywach podczas prowadzenia prac nad przygotowaniem konkretnych projektów na następny okres programowania.

---

<sup>39</sup> Por. badanie Eurobarometru nr 374 z lutego 2012 r., [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) oraz wskaźnik postrzegania korupcji opublikowany przez Transparency International w 2013 r.: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

<sup>40</sup> Jako przykład można podać fakt, że mimo iż wielu burmistrzów wykazywało się niekompetencją, nie podejmowano wobec nich żadnych działań zanim Krajowa Agencja ds. Etyki nie naświetliła tego problemu. Istniejące kontrole administracyjne nie odniosły zatem pożądanego skutku.

<sup>41</sup> Przykładowo prawie 80 % władz lokalnych uczestniczy obecnie w krajowej strategii antykorupcyjnej i wyznaczyło osoby do kontaktów w sprawach związanych z realizacją tej strategii.

<sup>42</sup> Uruchomiono również portal internetowy strategii, oferujący możliwość zgłaszania danych dotyczących wskaźników w zakresie środków zapobiegawczych, jak również przesyłania samooceny przez instytucje publiczne.

<sup>43</sup> Oprócz sporządzenia wykazu tych instytucji, które nie opublikowały jeszcze swoich sprawozdań.

<sup>44</sup> Ustawa o decentralizacji była niedawno przedmiotem skutecznego zaskarżenia w Trybunale Konstytucyjnym.

Według sędziów i podmiotów działających w obszarze zamówień publicznych w Rumunii, oprócz konieczności zastosowania bardziej rygorystycznych środków w celu zapobiegania korupcji i konfliktom interesów w obszarze zamówień publicznych kluczowe kwestie do rozwiązania obejmują uproszczenie przepisów prawnych oraz zapewnienie większej stabilności.<sup>45</sup> Kilku ekspertów z organizacji pozarządowych i sektora przedsiębiorstw i ekspertów niezależnych zgłosiło, że postępowania o udzielenie zamówień publicznych są w dalszym ciągu podatne na korupcję. Mimo że problem ten nie występuje wyłącznie w Rumunii, to jednak na szczególną uwagę, głównie pod względem działań prewencyjnych, zasługuje kwestia zdolności administracyjnej do prowadzenia tego typu postępowania, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Kolejnym istotnym czynnikiem będzie zacieśnienie współpracy między Krajowym Organem ds. Regulowania i Monitorowania Zamówień Publicznych a Krajową Agencją ds. Etyki. Współpraca ma na celu ustanowienie systemu weryfikacji *ex ante*, w ramach którego będzie można stwierdzić, czy w trakcie procedury udzielania zamówień publicznych doszło do konfliktu interesów. System taki zakładałby również jak najszybsze objęcie tym podejściem nie tylko przetargów uwzględniających fundusze UE, lecz także wszystkich procedur udzielania zamówień publicznych w Rumunii.

### 3. WNIOSKI I ZALECENIA

Z niniejszej oceny wynika, że od opublikowania poprzednich sprawozdań w sprawie stosowania mechanizmu współpracy i weryfikacji Rumunia poczyniła postępy w wielu obszarach. Wyniki działania głównych instytucji sądowych i organów ds. etyki zawodowej pozostają zadowolające. Nadal wprowadzane są konieczne i od dawna oczekiwane zmiany, a atmosfera współpracy między instytucjami sądowymi i Ministerstwem Sprawiedliwości sprzyja rozwiązywaniu kwestii związanych z zarządzaniem. Pod tym względem korzystny wpływ na sytuację miała spokojniejsza atmosfera polityczna panująca od wiosny 2013 r.

Nadal jednak istnieją obawy co do niezawisłości sądów, ponadto odnotowano wiele przykładów nieprzestrzegania etyki zawodowej i niestosowania się do środków antykorupcyjnych na szczeblach politycznych i administracyjnych. Dokonana w pośpiechu i nieprzejrzysta zmiana kodeksu karnego w grudniu 2013 r. wzbudziła szerokie obawy, ponieważ uznano ją za istotne wyzwanie dla systemu przepisów prawnych mających przeciwdziałać korupcji i promować etykę zawodową. Doszło do tego, mimo iż Trybunał Konstytucyjny dowiódł, że stosuje mechanizm równowagi i kontroli, uznając zmianę za niezgodną z konstytucją. Sytuacja w zakresie tak istotnej kwestii, jaką jest mianowanie osób na kluczowe stanowiska, nadal jest niejednoznaczna – w niektórych przypadkach proces ten przebiega w sposób otwarty, przejrzysty i oparty na umiejętnościach zawodowych, podczas gdy inne przypadki podlegają krytyce z uwagi na towarzyszącą im interwencję polityczną.

Ten niejasny obraz wpływa negatywnie na zakres, w jakim proces reform w Rumunii może zostać uznany za trwały. Odporność kluczowych instytucji zwalczających korupcję na nieustające naciski świadczy o tym, że podejście oparte na reformach ugruntowało się w

---

<sup>45</sup> Na przykład wielokrotne zmiany ustawy o ogólnych ramach procedury udzielania zamówień publicznych w ciągu niecałego roku doprowadziły do wielu nieporozumień. Ponadto podniesienie progu wartości zamówień publicznych, których można udzielać bez przeprowadzenia otwartej procedury przetargowej, zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji.

znacznej części społeczeństwa rumuńskiego. Niemniej jednak możliwość zakwestionowania przez Parlament fundamentów reform, stanowi przypomnienie, że nadal nie osiągnięto jednomyślności jeśli chodzi o realizację celów mechanizmu współpracy i weryfikacji.

Komisja wzywa Rumunię do podjęcia działań w następujących obszarach:

## 1. Niezawisłość sądów

Najwyżsi funkcjonariusze sądownictwa powinni nadal bronić niezawisłości sądów. Etyka zawodowa i profesjonalizm powinny być kluczowymi elementami, na których opiera się proces mianowania sędziów. W tym obszarze Rumunia powinna:

- zapewnić, aby kodeks postępowania parlamentarzystów zawierał jasne przepisy, tak aby w trakcie działań parlamentarnych i procesu ustawodawczego respektowano zasadę niezawisłości sądów, a w szczególności decyzje sądowe,
- zapewnić Najwyższej Radzie Sądownictwa warunki konieczne do skonsolidowania działań na rzecz ochrony niezawisłości sądów oraz działań wspierających poszczególnych sędziów w przypadku, gdy naruszono ich niezawisłość,
- dokonać ewentualnego przeglądu konstytucji pod względem istniejących przepisów dotyczących rozdziału władz, dodając jasny zapis o obowiązku władzy wykonawczej i ustawodawczej do przestrzegania zasady niezawisłości sędziów,
- nasilić działania podnoszące świadomość dziennikarzy i społeczeństwa, jak również działania dostarczające wiarygodnych informacji na temat roli i statusu sędziów oraz toczących się spraw.

## 2. Reforma sądownictwa

Należy zwiększyć postępy w poprawie spójności orzecznictwa oraz praktyki sądowej, w tym działania na rzecz przyspieszenia postępowań sądowych oraz stosowania nowych środków takich jak konfiskata rozszerzona. W tym obszarze Rumunia powinna:

- nie ustawać w wysiłkach mających na celu rozwiązanie problemu nadmiernego obciążenia pracą i przyjąć środki prawne niezbędne do przeprowadzenia restrukturyzacji systemu sądowego,
- wyposażyć organy w niezbędne narzędzia dostarczające informacji na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (takie jak narzędzia statystyczne, narzędzia ułatwiające zarządzanie sprawami, badania opinii użytkowników oraz badania opinii pracowników), aby umożliwić podejmowanie świadomych decyzji oraz wykazywanie postępów,
- zapewnić pełną i terminową publikację wszystkich decyzji sądowych oraz ich uzasadnień, jak również ich stałą aktualizację,
- zagwarantować, że proces reform obejmie przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych i administracji publicznej,

- zakończyć prace nad ustawą dotyczącą emerytury sędziów oskarżonych o popełnienie przestępstwa,
- poprawić działania następcze w związku z wyrokami sądowymi na wszystkich szczeblach, aby zapewnić właściwe wdrożenie orzeczeń i egzekwowanie kar pieniężnych.

### 3. Etyka zawodowa

Należy utrwalić postęp dokonany w zakresie ram etyki zawodowej poprzez sprecyzowanie stosownych ram prawnych, aby rozwiązać wszelkie wątpliwości dotyczące ich stosowania. W tym obszarze Rumunia powinna:

- zapewnić, aby ustawa dotycząca niezgodności, konfliktu interesów i nieuzasadnionego wzbogacenia się obowiązywała wszystkich bez wyjątku,
- zagwarantować, że rząd i Krajowa Agencja ds. Etyki będą współpracowały w celu sporządzenia wniosku ustawy mającej usprawnić ramy etyki zawodowej,
- wprowadzić kontrole *ex ante* postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które byłyby prowadzone przez Krajową Agencję ds. Etyki, z zamiarem objęcia tymi kontrolami nie tylko procedur uwzględniających fundusze UE, lecz także wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- zapewnić, że dzięki wdrożeniu nowego statutu parlamentarnego proces stosowania prawomocnych decyzji sądowych będzie w największym możliwym stopniu przebiegał automatycznie.

### 4. Walka z korupcją

Należy nadal stanowczo stosować przepisy prawa w przypadkach korupcji na wysokim szczeblu oraz uwzględnić również przypadki korupcji na mniejszą skalę. W tym obszarze Rumunia powinna:

- zapewnić, że przepisy dotyczące korupcji będą obowiązywały wszystkich na równych warunkach,
- poprawić spójność i skutek odstraszający kar nakładanych w sprawach dotyczących korupcji prowadzonych we wszystkich sądach w Rumunii,
- zwiększyć działania w zakresie ścigania przypadków drobnej korupcji,
- opracować krajową strategię antykorupcyjną wprowadzającą bardziej spójne wzorce i obowiązki dla administracji publicznej, a wyniki strategii należy udostępnić publicznie.