



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.1.2017 r.
COM(2017) 44 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

W sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

{SWD(2017) 25 final}

1. WPROWADZENIE

Mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW) ustanowiono w chwili przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej w 2007 r.¹, by wyeliminować niedociągnięcia w reformie systemu sądownictwa i walce z korupcją. Od tego czasu w sprawozdaniach na temat MWiW za pomocą szczegółowych zaleceń starano się ukierunkować wysiłki władz rumuńskich oraz oceniano osiągane postępy. Ponieważ w tym roku mija dziesięć lat stosowania MWiW, Komisja podsumowuje osiągnięcia, utrzymujące się wyzwania oraz działania, jakie wciąż są konieczne do osiągnięcia celów MWiW.

Jak Rada wielokrotnie wyraźnie stwierdzała², MWiW przestanie być stosowany, kiedy wszystkie cztery założenia dotyczące Rumunii zostaną zrealizowane w zadowalającym stopniu. Założenia te określono w czasie przystąpienia i dotyczą one kwestii niezwykle istotnych dla współpracy państw członkowskich – niezawisłości i sprawności wymiaru sprawiedliwości, etyki zawodowej i walki z korupcją. Do ich realizacji konieczne jest podjęcie zarówno działań ustawodawczych, jak i działań na poziomie instytucjonalnym. Poza tym działania te można w pełni ocenić dopiero przez sprawdzenie, czy ich zamierzone skutki są odczuwalne w praktyce oraz czy można je uznać za osadzone w ramach prawno-instytucjonalnych Rumunii i nieodwracalne. To zapewnia obywatelom poczucie, że decyzje i praktyka w Rumunii są w pełni zgodne z zasadami państwa prawa, i stanowi podstawę wzajemnego zaufania wymaganego do skutecznego wprowadzania w życie prawa UE.

Reforma systemu sądownictwa i walka z korupcją to kwestie kluczowe dla rumuńskiego społeczeństwa w ostatnich dziesięciu latach³. MWiW odgrywa w Rumunii ważną rolę jako siła napędowa reform oraz narzędzie umożliwiające śledzenie postępów. Wnioski Komisji oraz metodyka stosowania MWiW cieszą się konsekwentnym poparciem ze strony Rady; wiele państw członkowskich zaoferowało również swoją pomoc i współpracę w tym zakresie. Współpracę zacieśniono także przez ukierunkowane wsparcie dla Rumunii w ramach funduszy UE.

W sprawozdaniach na temat MWiW od 2014 r. nie tylko śledzono postępy poczynione w ciągu ostatnich 10 lat, ale także podkreślano, że spójny charakter postępów zaczynał wskazywać na trwałość zmian. Działania ustawodawcze i na poziomie instytucjonalnym przyniosły efekty w postaci dokonań, do których przyczyniło się zaangażowanie wielu sędziów i prokuratorów, działania ministrów sprawiedliwości związane z wprowadzaniem zmian w życie oraz dobra współpraca między władzami rumuńskimi a Komisją. Ważnym czynnikiem zachęcającym do reformy wymiaru sprawiedliwości i konkretnych działań podejmowanych w celu zwalczania korupcji na wszystkich szczeblach było silne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie w sprawozdaniach na temat MWiW ciągle zwracano uwagę, że w niektórych obszarach istnieją trudności z przeprowadzeniem dalszych reform, a czasem napotykanym jest opór. Kwestie występujące na głębszym poziomie, takie jak kwestionowanie niezawisłości wymiaru sprawiedliwości oraz orzeczeń sądów, a czasem konkretne próby odwrócenia reform nieuchronnie spowolniły postępy w kierunku osiągnięcia celów MWiW.

¹ Konkluzje Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (13339/06); decyzja Komisji w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją, 13 grudnia 2006 r. (C (2006) 6569 final).

² W marcu 2016 r. Rada stwierdziła, że „[w] oparciu o osiągnięte już znaczne postępy Rada zachęca Rumunię do skupienia wysiłków na dalszej konsolidacji dokonań oraz do utrzymania bieżącej pozytywnej dynamiki działań poprzez zrealizowanie wszystkich zaleceń przedstawionych przez Komisję w jej sprawozdaniu” (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/pl/pdf>).

³ Badanie Flash Eurobarometr 445: Mechanizm współpracy i weryfikacji dotyczący Bułgarii i Rumunii, opublikowane dnia 25 stycznia 2017 r.

W niniejszym sprawozdaniu podsumowano zmiany, jakie zaszły w Rumunii od 2007 r. Podobnie jak w poprzednich latach, sprawozdanie jest efektem starannych analiz przeprowadzonych przez Komisję w oparciu o ścisłą współpracę z rumuńskimi instytucjami, a także informacje od organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, w tym innych państw członkowskich.

Należy mieć przy tym jasność co do zakresu MWiW. W decyzji ustanawiającej MWiW wyznaczono parametry określające zakres MWiW w odniesieniu do reformy sądownictwa i walki z korupcją. Na podstawie działań w obrębie tych paramentów oceni się, kiedy założenia zostały zrealizowane. Tempo i głębokość reform są jednak z konieczności uwarunkowane szerszym otoczeniem społecznym, prawnym i politycznym w Rumunii, w którym może się dokonywać postęp w kwestiach objętych MWiW. Na przykład działania podejmowane w ostatnich latach w celu rozwijania potencjału administracyjnego są jeszcze w toku, co ma konsekwencje dla procesu reform. Praktyka ustawodawcza pozwala na szybkie uchwalenie zmian przez parlament z pominięciem zasad dotyczących lepszego stanowienia prawa i konsultacji, co utrudnia wykazanie trwałości ram prawnych w takich dziedzinach, jak korupcja. Nadal należy zwiększyć przestrzeganie zasady lojalnej współpracy między instytucjami oraz zasady szacunku dla niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, ponieważ w rumuńskich mediach dochodzi do ataków na sędziów i prokuratorów; trzeba także zwiększyć skuteczność mechanizmów dochodzenia zadośćuczynienia. Kwestie te leżą wprawdzie poza zakresem MWiW, ale mają bezpośrednie przełożenie na zdolność do przeprowadzenia reform, a w szczególności utrudniają Rumunii wykazanie, że reformy są trwale zakorzenione.

Obszarem, w którym w szeroko rozumianym otoczeniu nastąpiły pozytywne zmiany, jest przejrzystość. W wielu obszarach objętych działaniem MWiW dostrzeżono tendencję – także w ubiegłym roku – do poprawy jakości informacji o systemie sądowym i o korupcji, a także większą otwartość w zapewnianiu dostępu do tych informacji. Dalsze działania w tym kierunku ze strony szerszego kręgu rumuńskich instytucji utrwaliłyby zmiany w praktyce, co ułatwiłoby wykazanie postępów. W obszarze objętym zakresem MWiW w niniejszym sprawozdaniu sformułowano kilka zaleceń dotyczących intensywniejszej sprawozdawczości i zwiększenia przejrzystości. W krótszej perspektywie czasowej ułatwiłoby to Komisji wyciągnięcie ostatecznych wniosków, a po zakończeniu stosowania MWiW – dzięki poprawie rozliczalności – pomogłoby także zapewnić trwałość reform.

Ponadto należy podkreślić, że specyficzny charakter zakresu MWiW również stoi na przeszkodzie dokonywaniu powiązań z innymi obszarami polityki. Komisja w związku z tym nie uważa, aby właściwe było powiązywanie MWiW z decyzjami w innych obszarach, takich jak kwalifikowalność do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych lub dostęp do strefy Schengen.

W niniejszym sprawozdaniu przyjęto dłuższą perspektywę czasową, aby określić najważniejsze pozostałe działania niezbędne do osiągnięcia celów MWiW. Dotychczasowa dynamika umożliwia przeniesienie uwagi na najważniejsze pozostałe działania, jakie trzeba podjąć. Po przeprowadzeniu działań określonych w założeniach, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu, odpowiednie założenia zostaną uznane za wstępnie osiągnięte. Kiedy nastąpi to w odniesieniu do wszystkich założeń, działanie MWiW zostanie zakończone. Przedstawione zalecenia można zatem uznać za wystarczające do osiągnięcia tego celu – z wyjątkiem przypadków, gdzie zmiany wyraźnie świadczyły o próbie odwrócenia kierunku postępów. Komisja uważa, że powinno to także spowodować przyspieszenie procesu przez władze rumuńskie oraz przez całą UE. W odniesieniu do tych założeń, w których realizacji osiągnięto znaczne postępy, Komisja uważa, że zdecydowane działania w zakresie wdrażania reform oraz utrzymanie zarówno ich tempa, jak i spójnego kierunku pozwoliłyby na szybkie uznanie założeń za zamknięte, natomiast w przypadku

pozostałych założeń stanowiłoby to większe wyzwanie. Komisja zamierza w związku z tym przedstawić kolejne sprawozdanie wcześniej, tj. pod koniec 2017 r. Jest także gotowa zapewnić dalszą pomoc, aby ułatwić działania w celu zapewnienia nieodwracalności postępów, a co za tym idzie zakończyć stosowanie mechanizmu.

2. OCENA POSTĘPÓW W WYPEŁNIANIU ZAŁOŻEŃ OD POCZĄTKU FUNKCJONOWANIA MECHANIZMU MWiW

Niniejsza sekcja zawiera ogólną ocenę dziesięciu lat reform oraz postępów w realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu na temat MWiW z 2016 r. Najważniejsze zmiany i wyniki przedstawiono szczegółowo w towarzyszącym sprawozdaniu technicznym⁴. Założenia są wprawdzie autonomiczne, ale istnieją między nimi istotne powiązania, które mają wpływ na ich realizację. Ocena postępów obejmuje analizę uwarunkowań strukturalnych (takich jak ustawodawstwo, instytucje i zasoby), wyników i udokumentowanych dokonań, a także stwierdzenie, czy postęp można uznać za nieodwracalny. Należy przy tym zwrócić uwagę, że od czasu uzgodnienia założeń MWiW nastąpiły istotne zmiany w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, standardach międzynarodowych i najlepszych praktykach oraz informacjach porównawczych na temat krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w UE. Zmiany te stanowią wskazówki dla władz rumuńskich na drodze reform oraz ułatwiają obiektywną i porównywalną ocenę zmian w rumuńskim systemie sądowym i walce z korupcją w obrębie tych czterech założeń.

2.1 Postępowanie sądowe

Pierwsze założenie dotyczyło *systemu sądowego* i odnosiło się przede wszystkim do ustanowienia niezawisłego, bezstronnego i sprawnego systemu, poprawy spójności postępowania sądowego oraz zwiększenia przejrzystości i rozliczalności. W tym obszarze postęp na poziomie instytucjonalnym i ustawodawczym jest znaczny. Od 2012 r. Najwyższa Rada Sądownictwa (NRS) wypracowała sobie pozycję podmiotu zarządzającego systemem sądowym i wykazywała coraz większą wolę wypełniania swojej roli konstytucyjnej, szczególnie jeżeli chodzi o obronę niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. Ta kluczowa funkcja przypadnie obecnie wybranej ostatnio Radzie Najwyższej. W 2016 r. sondaże publiczne w dalszym ciągu wskazywały, że społeczeństwo bardzo dobrze ocenia niezawisłość wymiaru sprawiedliwości i ma do niego zaufanie⁵. Jak jednak wynikało z poprzednich sprawozdań na temat MWiW, tendencja ta wywołała także reakcję: ataki polityków i mediów na sędziów i instytucje sądowe. W 2016 r. szczególnie przybrały na sile ataki na Krajową Dyрекcję ds. Przeciwdziałania Korupcji (DNA).

Postępy reform strukturalnych w niektórych dziedzinach związane z efektywnością, zasobami i obciążeniem pracą były zbyt powolne, aby można było dostrzec istotne zmiany – ale jakość informacji przekazywanych Komisji przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ostatnich latach wskazuje na zmiany w informacjach na temat funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jakimi obecnie dysponuje ministerstwo i NRS. W ciągu ostatnich trzech lat Ministerstwo Sprawiedliwości, NRS oraz sądownictwo wykazały chęć oraz zdolność do współpracy i

⁴ SWD (2017)25.

⁵ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2016 r. COM(2016) 199 final, wykresy 48, 44 i 46. Sondaż z kwietnia 2016 r. wskazuje, że 60 % ankietowanych ma duże zaufanie do DNA: <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTITUTII.pdf>

znajdowania rozwiązań w celu kontynuowania reform. Dodatkowym wsparciem, szczególnie ze strony dwóch ostatnich rządów, było zwiększenie środków na sądownictwo. Postępy w rozwiązywaniu takich problemów jak rozłożenie obciążenia pracą pomiędzy sądami i w ramach poszczególnych sądów czy nierównomierne obciążenie pracą dużych i małych sądów oraz rozdział zadań pomiędzy sędziami a urzędnikami sądowymi są jednak powolne. W 2016 r. nie wprowadzono nowych przepisów, które mogłyby pomóc uporać się z tymi problemami, a same działania w zakresie zarządzania nie przyniosły rozwiązania. Za znaczący postęp uznaje się to, że wprowadzono obecnie wszystkie narzędzia, które umożliwią monitorowanie funkcjonowania sądów i sytuacji w zakresie zasobów ludzkich, oraz że opracowano kompleksową *Strategię na rzecz rozwoju sądownictwa w latach 2015–2020*.

Rygorystyczne procedury mianowania nowych sędziów oraz obowiązkowe szkolenie przeprowadzane przez Krajowy Instytut Sądownictwa także odegrały ważną rolę w umacnianiu profesjonalizmu i niezawisłości sędziów. W kwestii mianowania wyższych rangą sędziów i prokuratorów, w ostatnim sprawozdaniu na temat MWiW uznano, że 2016 r. będzie rokiem próby. Tak było w szczególności w przypadku mianowania szefów prokuratur i ich zastępców. Jeżeli chodzi o wyniki, żaden z mianowanych kandydatów nie wzbudził w środowisku sędziowskim ani w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego obaw dotyczących etyki zawodowej i profesjonalizmu ani kontrowersji w tym względzie, a niektórzy z kandydatów mieli już znaczące osiągnięcia. Zastosowany proces nie umożliwił jednak przeprowadzenia jasnej, otwartej i przejrzystej procedury wyboru wszystkich kandydatów i utrwalił stabilny i stały system⁶.

NRS ponosi także odpowiedzialność za sankcjonowanie uchybień zawodowych i wykroczeń dyscyplinarnych popełnianych przez sędziów. Organem prowadzącym dochodzenia w takich sprawach jest Inspekcja Sądowa. W 2012 r. w wyniku ważnej reformy Inspekcji Sądowej utrwalono jej status jako niezależnej i profesjonalnej instytucji. Dzięki temu inspekcja stała się bardziej skuteczna i dysponuje większym autorytetem, co potwierdzają jej dokonania w 2016 r. Decyzje dyscyplinarne NRS można zaskarżać przed Wysokim Trybunałem Kasacyjnym i Sprawiedliwości, a w sprawozdaniu na temat MWiW z 2016 r. odnotowano, że łańcuch decyzyjny stał się bardziej przewidywalny i spójny.

Rumunia przyjęła i wprowadziła w życie nowe kodeksy cywilne i karne, aby zmodernizować prawo materialne oraz poprawić skuteczność i spójność postępowań sądowych. Nowy kodeks cywilny wszedł w życie w 2011 r., kodeks postępowania cywilnego – w 2013 r., a nowe kodeksy karne – w 2014 r. Przechodzenie na nowe kodeksy cywilne odbywało się stopniowo i teraz stosuje się je do niemal wszystkich spraw. W przypadku kodeksów karnych wszystkie przepisy stosowano od pierwszego dnia, więc 2014, 2015 i 2016 r. poświęcono na zapewnienie ich spójnego stosowania we wszystkich sądach i prokuraturach oraz na ustabilizowanie zawartych w nich przepisów prawnych. Dostosowując się do tej znaczącej reformy, cały system sądownictwa wykazał się profesjonalizmem. Istnieją dowody, że wskutek reformy nastąpiło pewne skrócenie czasu trwania postępowań sądowych, poprawa przestrzegania prawa do rzetelnego procesu sądowego, a także zwiększenie spójności w orzeczeniach sądowych. Te znaczące reformy są niemal na ukończeniu. Dokończenie tych ważnych reform kodeksów, jak zalecano w sprawozdaniu na temat MWiW z 2016 r., okazało się jednak trudne i w dalszym ciągu występują pewne niedociągnięcia. W przypadku kodeksu cywilnego wprowadzenie w życie przepisów wymagających nowej infrastruktury trzeba było kilkakrotnie opóźnić, co świadczy o błędach w planowaniu. W przypadku kodeksów karnych nieuchronny proces ich dopracowywania w drodze orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego skomplikował się jeszcze bardziej w wyniku przyjęcia nieprzewidywalnego podejścia

⁶ Sprawozdanie techniczne, sekcja 2.2.

ustawodawczego przez parlament. Istotne zmiany w kodeksach karnych zaproponowane przez rząd w celu dostosowania ich przepisów do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie zostały jeszcze przyjęte według stanu na koniec prac legislacyjnych w grudniu 2016 r.; zwrócono natomiast uwagę na poprawki zgłoszone w parlamencie, które wzbudziły kontrowersje, nawet jeżeli nie zostały one przyjęte, gdyż prowadziłyby do osłabienia ram prawnych dotyczących korupcji. Dnia 18 stycznia 2017 r. rząd przedstawił do konsultacji dwa projekty zarządzeń podejmowanych w trybie pilnym: jeden dotyczący ułaskawienia, a drugi – zmian w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego⁷.

Trybunał Konstytucyjny odgrywa ważną rolę w dalszym rozwoju państwa prawa i umacnianiu niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. Od czasu niepokojów konstytucyjnych w 2012 r. w wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny przyczynił się do utrzymania niezawisłości wymiaru sprawiedliwości i starał się przedstawić rozwiązania kwestii związanych z podziałem władzy i przestrzeganiem praw podstawowych, których nie dało się rozwiązać w samym systemie wymiaru sprawiedliwości. W większości spośród 12 wydanych w 2016 r. orzeczeń unieważniających przepisy nowego kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego Trybunał Konstytucyjny oparł się na europejskiej konwencji praw człowieka.

Gdy Rumunia przystępowała do Unii Europejskiej, jednym z utrzymujących się stwierdzonych niedociągnięć była niespójność w orzeczeniach sądów. Wszystkie dotychczasowe większe reformy ustawodawcze miały usprawnić mechanizmy umożliwiające zachowanie spójności. Po wejściu w życie nowych kodeksów w sprawozdaniach na temat MWiW odnotowano coraz powszechniejsze korzystanie z prawnych mechanizmów poprawy spójności wprowadzonych przez Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości i poprawę ich skuteczności. W ostatnich latach mechanizmy prawne uzupełniano działaniami w zakresie zarządzania w celu promowania spójności oraz dostępności w internecie wszystkich orzeczeń sądowych. W sprawozdaniu na temat MWiW z 2016 r. odnotowano także sygnały wskazujące na zmianę kulturową na korzyść spójności w samym systemie wymiaru sprawiedliwości.

Z niezawisłością i spójnością związane są dwie inne kwestie, a mianowicie poszanowanie dla orzeczeń sądowych oraz ich wykonywanie. Orzeczenie sądowe, które nie jest wykonywane, nie niesie ze sobą żadnych skutków, a przy tym ma bezpośredni wpływ na obciążenie pracą sądów z uwagi na sprawy następne lub odwołania od orzeczeń powtarzalnych⁸. Problemy z poszanowaniem dla orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniem przez instytucje państwowe i administrację publiczną są kwestią powracającą: Komisja przyjęła kolejne zalecenia w tej sprawie w 2014, 2015 i 2016 r., a Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał tę kwestię za słabość strukturalną⁹. Jedną z ważnych zmian w 2016 r. w dziedzinie wykonywania orzeczeń sądowych dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa było porozumienie w sprawie utworzenia nowej Krajowej Agencji ds. Zarządzania Zajętym Mieniem, która obecnie rozpoczyna działalność: do jej zadań będzie należało m.in. stosowanie procedur w celu zachęcania organów publicznych do przeprowadzenia odzyskiwania mienia oraz podejmowania działań w związku z wynikającymi z tego stratami dla finansów publicznych.

⁷ Zapisy konsultowanych projektów wskazują na modyfikację przepisów dotyczących przestępstw korupcji związanych z nadużyciem stanowiska oraz konfliktem interesów, a także na to, że ustawa dotycząca ułaskawienia będzie miała zastosowanie także do osób skazanych za niektóre przestępstwa korupcji.

⁸ Przykładami spraw powtarzalnych w 2016 r. były sprawy dotyczące VAT lub podatku na rzecz ochrony środowiska, w przypadku których na poziomie krajowym lub europejskim (TS) wydano już jednoznaczne orzeczenia, ale administracja w dalszym ciągu wносиła sprawy do sądu.

⁹ Săcăleanu (grupa spraw) 73970/01: Nieprzestrzeganie przez administrację lub osoby prawne działające w imieniu państwa prawomocnych orzeczeń sądów krajowych lub znaczące zwleknięcie z ich przestrzeganiem. W grudniu 2016 r. władze rumuńskie przekazały plan działania Radzie Europy. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb

Ogólnie Rumunia osiągnęła znaczące postępy w realizacji wielu elementów założenia pierwszego, ale towarzyszyły temu trudności i nadal potrzebne są działania, aby można było wykazać dokonania w takich dziedzinach, jak poszanowanie niezawisłości wymiaru sprawiedliwości w rumuńskim życiu publicznym, dokończenie reform kodeksów cywilnych i karnych oraz zapewnienie skutecznego wykonywania orzeczeń sądowych przez wszystkie właściwe podmioty.

2.2 Ramy prawne w zakresie etyki zawodowej i Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej

Drugie założenie dotyczy ustanowienia *agencji ds. etyki zawodowej*, która byłaby odpowiedzialna za sprawdzanie stanu majątkowego oraz kwestie związane z zakazem łączenia stanowisk i potencjalnym konfliktem interesów, a także za wydawanie wiążących decyzji, na podstawie których będzie można zastosować sankcje o charakterze odstrasżającym. Historia tego zalecenia pokazuje, dlaczego niezwykle ważne jest zwracanie uwagi na nieodwracalność zmian. Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej (ANI) została wprawdzie utworzona w 2007 r., ale jej legitymacja do działania była wielokrotnie kwestionowana w początkowych latach. W 2010 r. po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego unieważniono ustawę ustanawiającą agencję i gdyby nie presja z zewnątrz nie ma pewności, czy wprowadzono by nowe ramy prawne, co nastąpiło sześć miesięcy później.

Obecnie Rumunia dysponuje kompleksowymi ramami prawnymi w zakresie etyki zawodowej dla urzędników publicznych, a ANI wypracowała sobie pozycję niezależnej instytucji, która wprowadza te przepisy w życie. Jej zaskarżane decyzje i sankcje, które może nakładać, były niezmiennie podtrzymywane przez sądy. Dorobek agencji związany z badaniem przypadków nieuzasadnionego wzbogacenia się, zakazu łączenia stanowisk i konfliktu interesów w administracji stopniowo się zwiększał, od 2013 r. agencja konsekwentnie uzyskuje znaczące wyniki, a w 2016 r. tendencja ta się potwierdziła. Należy pamiętać, że agencja dalej wypracowuje swój dorobek mimo gwałtownych zakłóceń w zarządzaniu spowodowanych rezygnacją prezesa agencji¹⁰. ANI będzie dysponować jeszcze jednym narzędziem, jakim będzie system kontroli *ex ante* pod nazwą PREVENT, który będzie stosowany w odniesieniu do procedur zamówień publicznych. Jesienią 2016 r. parlament przyjął przepisy ustawodawcze w tym zakresie, które powinny obejmować wszystkie rodzaje konfliktu interesów zdefiniowane w ustawach o udzielaniu zamówień publicznych.

Zgodnie z zaleceniem w ostatnim sprawozdaniu na temat MWiW ANI ściśle współpracowała z Radą Stałą ds. Wyborów w 2016 r. w celu zapewnienia, aby decyzje dotyczące etyki zawodowej były uwzględniane przy ocenie kwalifikowalności kandydatów. Okazało się to skuteczne, ponieważ kandydaci wybrani w wyborach samorządowych pomimo niekorzystnego orzeczenia w sprawie etyki zawodowej zostali w późniejszym okresie usunięci z urzędów lub sami z nich rezygnowali, a partie i organy wyborcze korzystały z informacji ANI, aby uniemożliwić osobom niespełniającym wymogu kwalifikowalności kandydowanie w wyborach parlamentarnych; nierozstrzygnięty pozostaje tutaj tylko jeden przypadek.

Parlament kilkakrotnie podejmował jednak prace w celu zmiany ram prawnych dotyczących etyki zawodowej, zbioru ustaw określających sytuacje powodujące konflikt interesów i uzasadniające zakaz łączenia stanowisk dla urzędników służby cywilnej oraz urzędników wybieranych lub mianowanych. Nie było jednak jeszcze możliwe wprowadzenie jasnych, skonsolidowanych ram prawnych, które byłyby podstawą zapewniającą trwałość zmian, ale w

¹⁰ Sprawozdania na temat MWiW z 2014, 2015 i 2016 r. Wspomniana rezygnacja była następstwem wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie działalności prowadzonej przez prezesa agencji przed objęciem urzędu.

2015 i 2016 r. Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości zwiększył swoje wysiłki w celu propagowania spójnego stosowania ustawodawstwa w dziedzinie etyki zawodowej. Ciągłe też powraca problem związany z oporem przed wprowadzaniem w życie sprawozdań agencji, nawet wtedy, kiedy zostają one potwierdzone orzeczeniem sądu, a także z niechęcią właściwych instytucji i organów do zastosowania wymaganych sankcji (które zwykle polegają na zwolnieniu z funkcji publicznej lub nałożeniu kary administracyjnej). W ostatnich dwóch latach ogólna sytuacja znacznie się poprawiła, ale na podstawie niektórych decyzji parlamentu można było odnieść wrażenie, że kwestionuje on prawomocne orzeczenia sądu potwierdzające sprawozdania agencji lub opóźnia ich wykonanie.

W swoich zaleceniach z lipca 2013 r. Komisja dała wyraz, że oczekuje, aby przykład poszanowania zasad dotyczących etyki zawodowej dawali ministrowie i że tego samego należy oczekiwać w przypadku zarzutów korupcji. Pozostaje to niezwykle istotne dla wiarygodności rządu i parlamentu w oczach społeczeństwa¹¹.

Ogólnie Rumunia poczyniła znaczne postępy w realizacji założenia drugiego i można uznać, że ANI wypracowała sobie pozycję szanowanej instytucji. Świadczy o tym także fakt, że w 2016 r. powierzono jej opracowanie systemu kontroli *ex ante* pod kątem konfliktu interesów w zamówieniach publicznych, pod nazwą PREVENT, którego skuteczność będzie musiała zostać wykazana w 2017 r. Pełni ona także ważną rolę w działaniach związanych z zapobieganiem korupcji w ramach realizacji Krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2016–2020.

2.3 Zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu

Założenie trzecie dotyczy profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach *korupcji na wysokim szczeblu*. Korupcja jest głęboko zakorzenionym problemem społecznym, który ma konsekwencje dla sprawowania rządów i gospodarki. Jest ona powszechnie uznawana za jeden najważniejszych problemów w Rumunii, o czym świadczą regularnie badania opinii publicznej¹², a ostatnio także badanie Eurobarometr na temat MWiW¹³. W sprawozdaniach na temat MWiW Komisja była w stanie przedstawić coraz bardziej znaczące osiągnięcia w prowadzeniu dochodzeń w sprawie podejrzeń o korupcję na wysokim szczeblu, ściganiu sprawców i wydawaniu wyroków w tych sprawach na przestrzeni lat, a wyraźnie przyspieszenie tego procesu zaobserwowano po 2011 r. Od 2013 r. instytucje zaangażowane w prowadzenie dochodzeń w sprawie podejrzeń o korupcję na wysokim szczeblu, ściganie sprawców i wydawanie orzeczeń w tego rodzaju sprawach mają duże osiągnięcia – regularnie stawia się podejrzanych w stan oskarżenia, a sprawy z udziałem polityków różnych szczebli ze wszystkich partii, a także urzędników służby cywilnej, sędziów i przedsiębiorców doprowadzane są do końca. Co roku DNA prowadzi liczne dochodzenia i przygotowuje setki spraw dotyczących korupcji na wysokim i średnim szczeblu do etapu postępowania sądowego; Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości i sądy apelacyjne wydają prawomocne wyroki w sprawach dotyczących korupcji na wysokim i średnim szczeblu, których liczba nadal utrzymuje się na wysokim poziomie. Jest także silna tendencja do konfiskowania mienia w celu pokrycia szkód spowodowanych przez korupcję. Postępy – konsekwentnie osiągnięte także w 2016 r. – są oznaką niezawisłości i profesjonalizmu instytucji wymiaru sprawiedliwości; powtarzalność podobnych przestępstw sugeruje jednak, że działania w zakresie zapobiegania korupcji są mało skuteczne.

¹¹ Na początku stycznia 2017 r. rzecznik praw obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawowe stanowiące, że osoby skazane za korupcję nie mogą być członkami rządu.

¹² Badanie Flash Eurobarometr 428: Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE, dostępna pod adresem <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>

¹³ Badanie Flash Eurobarometr 445: Mechanizm współpracy i weryfikacji dotyczący Bułgarii i Rumunii, opublikowane dnia 25 stycznia 2017 r.

Po wejściu w życie nowych kodeksów karnych w 2014 r. Rumunia dysponuje obecnie kompleksowymi ramami prawnymi umożliwiającymi zwalczanie przestępstw związanych z korupcją. Od samego początku stabilność ram prawnych była jedną z powracających obaw, gdyż – jak wcześniej wspomniano – regularnie podejmowano próby zmiany przepisów kwalifikujących korupcję jako przestępstwo, często bez konsultacji z najważniejszymi instytucjami państwowymi lub instytucjami wymiaru sprawiedliwości działającymi w tym obszarze¹⁴.

W sprawozdaniach na temat MWiW wskazano również na wyraźny związek między skutecznością tych działań a reakcją mediów i polityków krytykujących poszczególnych sędziów i wymiar sprawiedliwości, która odbiła się szerokim echem. W sprawozdaniach tych odnotowano także brak systemowego podejścia do kwestii wyjaśniania odmowy uchylenia immunitetu parlamentarnego, aby umożliwić dochodzenie lub podjęcie środków zaradczych. Ogólnie jednak osiągnięcia Rumunii w tym obszarze spotkały się z szerokim uznaniem i kraj ten osiągnął znaczne postępy w realizacji założeń trzeciego.

2.4 Likwidowanie korupcji na wszystkich szczeblach

Założenie czwarte dotyczyło dalszych środków w celu zapobiegania korupcji i *walki z nią*, szczególnie w samorządzie terytorialnym. Korupcja na średnim i niskim szczeblu jest powszechnie uznawana za problem w Rumunii, co ma konsekwencje dla rozwoju gospodarczego i społecznego tego kraju. Zamówienia publiczne są przykładem obszaru, w którym powszechność korupcji hamuje efekt stymulujący, jaki powinny przynosić inwestycje. Innym obszarem, w którym korupcja ma poważne konsekwencje, jest opieka zdrowotna. Zapobieganie korupcji i proaktywne podejście administracji publicznej do eliminowania prawdopodobieństwa korupcji są niezbędnym elementem uzupełniającym działania w zakresie ścigania wykroczeń po tym, jak już zostaną popełnione. Działania w zakresie odzyskiwania mienia nabiorą większej dynamiki po utworzeniu nowej krajowej agencji ds. zarządzania zajęтым mieniem, która rozpoczęła działalność w styczniu 2017 r. Ściganie korupcji na niższym szczeblu stało się bardziej standardową częścią pracy prokuratury i pozostaje jej priorytetem. Trzeba jednak podjąć dodatkowe kroki, aby skutecznie wyeliminować tak powszechny problem.

Krajowa strategia antykorupcyjna jest podstawowym narzędziem zapobiegania korupcji przez administrację publiczną na poziomie krajowym i lokalnym. Do 2011 r. strategie antykorupcyjne były mało skuteczne. Krajową strategię antykorupcyjną na lata 2012–2015 udało się lepiej rozpowszechnić wśród wielu instytucji, także na poziomie lokalnym, dzięki przyjętej metodzie dyskusji za pośrednictwem platform sektorowych oraz aktywnemu zaangażowaniu każdej instytucji, a także wzajemnym ocenom z udziałem organizacji pozarządowych. Ocena przeprowadzona w 2015 r. wykazała jednak, że postęp był powolny, a środki zapobiegawcze stosowano mało skutecznie, przy niewystarczającej woli politycznej szefów instytucji na najwyższych szczeblach do wprowadzania w życie środków zapobiegających korupcji. Rząd przyjął nową krajową strategię antykorupcyjną na lata 2016–2020 w sierpniu 2016 r., dążąc w szczególności do wyeliminowania określonych już słabości przy pomocy konkretnych środków. Głównym wyzwaniem będzie skuteczne wprowadzenie tych środków w życie we wszystkich sektorach, także na poziomie lokalnym, gdzie zdaniem wielu obserwatorów ryzyko korupcji jest szczególnie wysokie.

Nie ulega wątpliwości, że kolejne rządy wprowadzały pewne środki, aby rozwiązać problem korupcji, i podejmowały znaczące działania w celu opracowania strategii antykorupcyjnych

¹⁴ Dwa projekty zarządzeń podejmowanych w trybie pilnym przedstawione przez rząd dnia 18 stycznia 2017 r. mogą mieć wpływ na ramy prawne dotyczące korupcji oraz wyniki walki z korupcją.

oraz pewnych innowacyjnych środków zapobiegawczych. Osiągnięto więc pewne postępy w kierunku realizacji założenia czwartego, ale pozostają jeszcze znaczące wyzwania, jeżeli chodzi o zapewnienie skuteczności wdrażania strategii politycznych w zakresie zapobiegania korupcji, które zostały ostatnio sformułowane.

3. NAJWAŻNIEJSZE POZOSTAŁE DZIAŁANIA

Ogólnie z perspektywy dziesięciu lat można stwierdzić, że Rumunia osiągnęła znaczące postępy w kierunku osiągnięcia założeń MWiW. Utworzono kilka instytucji o istotnym znaczeniu, przyjęto wiele ważnych przepisów ustawowych, a w wielu dziedzinach widoczne są znaczące dokonania. Komisja uważa także, że Rumunia wykazała istnienie pewnej liczby wewnętrznych zabezpieczeń uniemożliwiających szybkie odwrócenie postępu. Nadal istnieją jednak znaczące niedociągnięcia, które trzeba wyeliminować. Konieczne jest pozostanie na dotychczasowej ścieżce reform oraz wzmocnienie wewnętrznych zabezpieczeń, aby można było zapewnić nieodwracalność, która jest wymagana do uznania założeń za zrealizowane w zadowalającym stopniu. W tej sekcji autorzy sprawozdania pragną przedstawić działania, jakie jeszcze trzeba podjąć, aby osiągnąć cele określone w ramach MWiW.

3.1. Niezawisłość wymiaru sprawiedliwości

Mianowania

W kolejnych sprawozdaniach na temat MWiW podkreślano, że wprawdzie zaobserwowano tendencję do kierowania się w większym stopniu kryteriami merytorycznymi i zapewnienia większej przejrzystości przy mianowaniu osób na różne stanowiska, ale ustawa o mianowaniu prokuratorów najwyższego szczebla nie jest wyczerpująca, a jej wykonywanie w praktyce na tyle skuteczne, aby wyeliminować nadmiar politycznej swobody decyzyjnej przy mianowaniach. Doświadczenia z przeszłości wskazują, że może to rzucać wątpliwości na niezależność kandydata, opóźniać mianowanie ze względu na impas polityczny lub nawet prowadzić do mianowania sędziów, którzy mogą później okazać się osobami mającymi problemy z przestrzeganiem etyki zawodowej. W Europie istnieją różne tradycje prawne, jeżeli chodzi o mianowanie na stanowisko prokuratora generalnego (lub podobne najwyższe stanowiska prokuratorskie), i Komisja Wenecka uznaje tę różnorodność. Chodzi jednak o to, aby zapewnić odpowiednie zabezpieczenia w postaci środków gwarantujących przejrzystość oraz mechanizmy kontroli i równowagi nawet w przypadkach, gdy ostateczna decyzja byłaby podejmowana na poziomie politycznym.

- **Zalecenie:** Należy wprowadzić solidny i niezależny system mianowania prokuratorów najwyższego szczebla, oparty na jasnych i przejrzystych kryteriach, korzystając przy tym ze wsparcia Komisji Weneckiej.

Poszanowanie dla sędziów i postępowania sądowego

Skuteczne ściganie i skazywanie licznych czołowych polityków w Rumunii świadczy o niezawisłości wymiaru sprawiedliwości i o tym, że nawet osoby na wysokich stanowiskach nie stoją ponad prawem, jeżeli popełnią przestępstwo. Wydaje się jednak, że jest to przyczyną ataków na indywidualnych sędziów i wykraczania w nich poza krytykę lub kwestionowanie orzeczenia lub decyzję o zaskarżeniu za pomocą dostępnych środków prawnych. Ataki mające na celu zdyskredytowanie indywidualnych sędziów lub instytucji wymiaru sprawiedliwości mogą osłabić zaufanie społeczeństwa do całego wymiaru sprawiedliwości, a także upokorzyć poszczególnych sędziów. Nadmierna lub spersonalizowana krytyka sędziów przez parlament lub rząd jest sprzeczna z zasadą

wzajemnego zaufania między instytucjami oraz z zasadą poszanowania niezawisłości wymiaru sprawiedliwości.

Konstytucja powierza funkcję głównego obrońcy niezawisłości wymiaru sprawiedliwości NRS. Wnioski NRS stanowią cenne wsparcie dla sędziów, ale trudności z zapewnieniem informacji pochodzącym od rady równoważnego poziomu nagłośnienia w mediach w stosunku do pierwotnej krytyki świadczą o skali wyzwania, jakie stoi przed wymiarem sprawiedliwości, jeżeli chodzi o media. Decyzje NRS są wprawdzie przekazywane Krajowej Radzie Audiowizualnej, ale nie zaobserwowano postępów w zakresie skutecznych środków dochodzenia zadośćuczynienia lub sprostowań w mediach, które zainicjowały ataki lub o nich informowały: jest to konsekwencja szerszych kwestii związanych z wolnością słowa zgodnie ze standardami Rady Europy oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie szersze kwestie związane z przepisami regulującymi działalność mediów i zadośćuczynieniem wykraczają poza zakres MWiW, ale są one bezpośrednio związane z niezawisłością wymiaru sprawiedliwości. Nowa NRS oraz rząd mogłyby kontynuować działania podjęte w następstwie zalecenia, aby sprawdzić możliwości wprowadzenia bardziej sprawnego mechanizmu, który umożliwiłby radzie wspieranie sędziów chcących bronić się w sądzie samodzielnie lub zapewnienie im obrony.

- **Zalecenie:** Należy zapewnić, aby przygotowywany obecnie w parlamencie kodeks postępowania dla parlamentarzystów zawierał jasne zasady dotyczące wzajemnego zaufania między instytucjami oraz nakazujące wyraźnie respektowanie w trakcie działań parlamentarnych i procesu legislacyjnego zasady niezawisłości wymiaru sprawiedliwości. Podobny kodeks postępowania mógłby zostać przyjęty dla ministrów.

NRS powinna w dalszym ciągu składać sprawozdania z działań, jakie podejmuje w celu obrony niezawisłości wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony dobrego imienia, niezawisłości i bezstronności sędziów. Mogłaby także zorganizować debatę publiczną, aby umożliwić rządowi, parlamentowi oraz Krajowej Radzie Audiowizualnej ustosunkowanie się do sprawozdania.

3.2. Reforma wymiaru sprawiedliwości

Nowe kodeksy

Trzeba dokończyć obecny etap reform kodeksów cywilnych i karnych. W przypadku kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego kolejnym etapem będzie przystąpienie przez parlament do realizacji planów przyjęcia zmian zaproponowanych przez rząd w 2016 r. w celu zapewnienia stabilności ram prawnych.

W grudniu 2016 r. rząd postanowił opóźnić rozpoczęcie stosowania pozostałych przepisów nowego kodeksu postępowania cywilnego o dwa lata, do dnia 1 stycznia 2019 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zapowiedziało plan działań mających służyć określeniu do dnia 30 czerwca 2017 r. dokładnych potrzeb systemu, aby umożliwić pełne stosowanie pozostałych przepisów oraz zapewnić wystarczająco dużo czasu na wprowadzenie ich w życie do końca 2018 r.

- **Zalecenie:** Należy zakończyć obecny etap reformy rumuńskich kodeksów karnych, a parlament powinien zrealizować swoje plany przyjęcia poprawek przedstawionych przez rząd w 2016 r. po konsultacjach z organami wymiaru sprawiedliwości. Minister sprawiedliwości, NRS oraz Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości powinny dokończyć prace nad planem działania, aby zapewnić dotrzymanie nowego terminu wprowadzenia w życie pozostałych przepisów kodeksu postępowania cywilnego.
- **Zalecenie:** Aby jeszcze bardziej zwiększyć przejrzystość i przewidywalność procesu legislacyjnego oraz wzmocnić wewnętrzne zabezpieczenia w interesie zapewnienia

nieodwracalności zmian, rząd i parlament powinny zagwarantować pełną przejrzystość oraz odpowiednio uwzględnić konsultacje z właściwymi organami i zainteresowanymi podmiotami w procesie decyzyjnym i w toku prac legislacyjnych nad kodeksem karnym i kodeksem postępowania karnego, przepisami dotyczącymi korupcji, etyki zawodowej (zakaz łączenia stanowisk, konflikt interesów, nieuzasadnione wzbogacenie się) oraz kodeksem cywilnym i kodeksem postępowania cywilnego, kierując się zasadami przejrzystości w procesie decyzyjnym wprowadzonymi przez rząd w 2016 r.

Spójność orzeczeń sądowych

W 2016 r. Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości w dalszym ciągu dostarczał rozwiązania w związku z niespójnością orzeczeń sądowych za pośrednictwem prawnych mechanizmów apelacji w interesie prawa oraz orzeczeń w trybie prejudycjalnym. Zmieniło się także nastawienie szeregowych sędziów i wzrosła świadomość konieczności uwzględniania orzeczeń innych sądów w podobnych sprawach. Organy zarządzające wymiarem sprawiedliwości oraz Krajowy Instytut Sądownictwa będą musiały w dalszym ciągu działać na rzecz spójności prawa i praktyki oraz opracowywać narzędzia, które będą ułatwiać spójne stosowanie prawa, ponieważ działania administracji publicznej podejmowane w następstwie orzeczeń i przeciążenie sądów pracą mają w dalszym ciągu niekorzystny wpływ na spójność orzeczeń sądowych. Pozostałe przeszkody uniemożliwiające zachowanie spójności dotyczą szerszych kwestii związanych z procesem legislacyjnym.

Poszanowanie orzeczeń sądowych

Poszanowanie i wykonywanie orzeczeń sądowych stanowi integralny element skuteczności wymiaru sprawiedliwości, jak określono w założeniu pierwszym¹⁵. Niewykonywanie orzeczeń sądów przez administrację lub wykonywanie ich przez nią z opóźnieniem osłabia zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i stanowi marnotrawstwo czasu i zasobów w sprawach następnych lub apelacjach od orzeczeń powtarzalnych¹⁶.

- **Zalecenie:** Rząd powinien wprowadzić odpowiedni plan działania, aby rozwiązać kwestię wykonywania orzeczeń sądowych i stosowania orzecznictwa sądów przez administrację publiczną, a także mechanizm gromadzenia rzetelnych statystyk, aby umożliwić monitorowanie sytuacji w przyszłości. Należy także opracować system wewnętrznego monitorowania z udziałem NRS i Izby Kontroli w celu zapewnienia prawidłowego wprowadzenia w życie planu działania.

Reformy strukturalne

Realizowany obecnie kompleksowy plan działania przyjęty w 2016 r.¹⁷ wyznaczający etapy reformy strukturalnej, które należy zrealizować do 2020 r., powinien przynieść znaczne korzyści osobom korzystającym z wymiaru sprawiedliwości oraz ogólnie zwiększyć zaufanie społeczeństwa do tego systemu. Plan działania powinien jednak nie tylko odnosić się do przeszkód strukturalnych utrudniających skuteczne rozłożenie obciążenia pracą, ale także zostać w pełni wprowadzony w życie, tak by końcowi użytkownicy wymiaru sprawiedliwości mieli poczucie, że postępowanie sądowe jest skuteczne. Użytkownicy systemu sądowego

¹⁵ Wskazówki do art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka – prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

¹⁶ Przykładami spraw powtarzalnych w 2016 r. były sprawy dotyczące VAT lub podatku na rzecz ochrony środowiska, w przypadku których na poziomie krajowym lub europejskim (TS) wydano już jednoznaczne orzeczenia, ale administracja w dalszym ciągu wносиła sprawy do sądu.

¹⁷ Plan działania na rzecz wdrożenia strategii na rzecz rozwoju sądownictwa w latach 2015–2020 zatwierdzony decyzją rządu nr 282/2016.

odczuliby także poprawę skuteczności, gdyby uzasadnienia były wydawane w tym samym czasie co orzeczenia.

- **Zalecenie:** Organy odpowiedzialne za zarządzanie strategiczne wymiarem sprawiedliwości, tj. Ministerstwo Sprawiedliwości, NRS, Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny, powinny zapewnić wprowadzenie w życie przyjętego planu działania oraz wprowadzić obowiązek regularnego składania wspólnych publicznych sprawozdań z jego realizacji, z uwzględnieniem informacji o rozwiązaniach takich kwestii, jak brak urzędników sądowych, nadmierne obciążenie pracą i opóźnienia w wydawaniu uzasadnień orzeczeń.

Przejrzystość i rozliczalność NRS

W 2014 r. w sprawozdaniu na temat MWiW wskazano, że NRS mogłaby być bardziej aktywna w działaniach na rzecz zwiększaniu zaufania do wymiaru sprawiedliwości. W sprawozdaniu z 2016 r. podkreślono znaczenie NRS rozpoczynającej obecnie swoją kadencję dla dynamiki reform, określenia wyraźnej wspólnej metody działania na podstawie nowego programu oraz podjęcia działań w celu zwiększenia przejrzystości i rozliczalności.

- **Zalecenie:** Nowa NRS powinna przygotować wspólny program na okres swojej kadencji oraz określić działania w celu propagowania przejrzystości i rozliczalności. Program ten powinien obejmować strategię współpracy zewnętrznej, która obejmowałaby regularne otwarte spotkania ze zgromadzeniami sędziów i prokuratorów na wszystkich szczeblach, jak również z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i organizacji zawodowych; należy także wprowadzić obowiązek składania sprawozdań rocznych, które byłyby omawiane na walnych zgromadzeniach sędziów i prokuratorów.

3.3. Ramy prawne w zakresie etyki zawodowej i Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej

Etyka zawodowa powinna stanowić naczelną zasadę w życiu publicznym, a ramy prawne i instytucje ds. etyki powinny wspierać realizację tego celu. ANI można teraz postrzegać jako ugruntowaną instytucję konsekwentnie pracującą na swoje dokonania. Ważne jest, aby agencja dalej osiągała wyniki na dotychczasowym poziomie oraz by zabiegać o szersze publiczne poparcie dla zasad zakazujących łączenia stanowisk i kłaść nacisk na zapobieganie na wczesnym etapie. System kontroli *ex ante* procedur zamówień publicznych pod nazwą PREVENT jest nowym ważnym narzędziem, które ANI oraz Krajowa Agencja ds. Zamówień Publicznych będą musiały wdrożyć w 2017 r. Osiągnięto znaczące postępy w działaniach podejmowanych w następstwie sprawozdań ANI, ale postępowania sądowe nadal są długotrwałe i występują wyjątki polegające na odstąpieniu od zastosowania sankcji.

Ramy prawne dotyczące etyki zawodowej w dalszym ciągu są kwestionowane. Niestety obecnie niemożliwe wydaje się skonsolidowanie ram prawnych dotyczących etyki zawodowej, by zapewnić ich długoterminową stabilność, w drodze jednej kodyfikacji.

- **Zalecenie:** Należy zapewnić wprowadzenia w życie systemu PREVENT. ANI oraz Krajowa Agencja ds. Zamówień Publicznych powinny wprowadzić sprawozdawczość z kontroli *ex ante* w odniesieniu do procedur udzielania zamówień publicznych oraz swoich działań następczych, w tym kontroli *ex post*, oraz na temat ujawnionych przypadków konfliktu interesów i korupcji, a także organizować debaty publiczne, aby umożliwić rządowi, samorządom terytorialnym, przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości oraz przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego ustosunkowanie się do tych sprawozdań.

ANI powinna w dalszym ciągu składać sprawozdania z działań następnych podejmowanych w związku z jej sprawozdaniami w sądach i z wykonania jej ostatecznych decyzji, a także ze środków zapobiegawczych i działań edukacyjnych w dziedzinie etyki zawodowej.

- **Zalecenie:** Proces podejmowania w parlamencie decyzji w sprawie działań w następstwie ostatecznych i nieodwołanych decyzji dotyczących zakazu łączenia stanowisk, konfliktu interesów i nieuzasadnionego wzbogacenia się wobec jego członków powinien być przejrzysty.

3.4 Walka z korupcją

Zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu

DNA oraz Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości mają imponujące dokonania, jeżeli chodzi o rozwiązywanie spraw dotyczących korupcji na wysokim i średnim szczeblu. Kontynuacja działań prowadzonych przez organy sądowe służących zwalczaniu korupcji na wysokim szczeblu jest nadal najważniejszym przejawem natężenia walki z korupcją. DNA jest też swego rodzaju przykładem, jeżeli chodzi o sprawozdawczość, która świadczy o dużym stopniu otwartości i chęci do analizy. W szczególności fakt powtarzania się podobnych spraw dotyczących korupcji wskazuje na niedostatki w procesie wyciągania wniosków i zamykania luk w instytucjach publicznych. Silne ataki mediów i polityków na sędziów i system wymiaru sprawiedliwości także pozostają poważnym zagrożeniem dla nieodwracalności walki z korupcją.

Przepisy dotyczące walki z korupcją muszą obowiązywać wszędzie jednakowo i mieć zastosowanie na wszystkich szczeblach. Debaty w parlamencie na temat obiektywnych kryteriów umożliwiających uzasadnienie odmowy uchylenia immunitetu nie doprowadziły do zmian charakteru poprzednich zaleceń w ramach MWiW.

Oczywiście zmiany prawne, których skutkiem byłoby złagodzenie definicji korupcji lub zawężenie jej zakresu lub które stanowiłyby znaczne zagrożenie dla niezawisłości lub skuteczności DNA, wiązałyby się z koniecznością ponownej oceny osiągniętych postępów¹⁸.

- **Zalecenie:** Należy przyjąć obiektywne kryteria podejmowania i uzasadniania decyzji dotyczących uchylenia immunitetu parlamentarzystów, aby pomóc zagwarantować, że immunitet nie będzie wykorzystywany w celu uniknięcia dochodzenia w sprawie przestępstw korupcji i ścigania w związku z nimi. Rząd powinien także rozważyć zmianę ustawy, aby ograniczyć immunitet ministrów do czasu sprawowania urzędu. W działaniach tych wsparcie mogłaby zapewnić Komisja Wenecka i GRECO¹⁹. Parlament powinien wprowadzić system składania regularnych sprawozdań z decyzji podejmowanych przez jego izby w sprawie wniosków o uchylenie immunitetu i mógłby zorganizować debatę publiczną, aby NRS i organizacje społeczeństwa obywatelskiego miały możliwość się do nich ustosunkować.

Zwalczanie korupcji na wszystkich szczeblach

Zapobieganie korupcji nadal jest mało skuteczne i nie ugruntowało się jeszcze jako jeden z podstawowych obowiązków administracji publicznej. Nowa krajowa strategia antykorupcyjna przedstawiona przez rząd w sierpniu 2016 r. może stać się narzędziem skutecznej polityki

¹⁸ W tym świetle trzeba będzie przeanalizować ostatecznie przyjęte wersje dwóch projektów zarządzeń podejmowanych w trybie pilnym, przedstawionych do konsultacji przez rząd dnia 18 stycznia 2017 r.

¹⁹ Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) została utworzona w 1999 r. przez Radę Europy, a jej celem jest monitorowanie przestrzegania przez państwa standardów antykorupcyjnych tej organizacji.

antykorupcyjnej, jeżeli zostanie prawidłowo wprowadzona w życie i podjęte zostaną praktyczne działania następne, m.in. na poziomie lokalnym. Ważną rolę we wspieraniu tych starań mogą odegrać także środki UE. Szczególne istotne są następujące działania przewidziane w strategii wraz z terminami realizacji, które powinny zostać dotrzymane:

- Wszystkie instytucje powinny przyjąć plany w dziedzinie etyki zawodowej oraz zrealizować planowane działania związane zapewnieniem przejrzystości procesu podejmowania decyzji i przydziału środków budżetowych oraz dostępu do informacji.
- Ministerstwo Sprawiedliwości opracuje odpowiednie wskaźniki statystyczne, aby umożliwić określenie sytuacji wyjściowej, w następstwie czego powstaną statystyki na temat przypadków naruszania etyki zawodowej, postrzegania korupcji i wręczania łapówek.
- Ramy prawne dla doradców w zakresie etyki zawodowej zostaną udoskonalone, zarówno w odniesieniu do ich uprawnień, jak i zasobów.
- Zostanie opracowany wskaźnik przestrzegania zasad etyki zawodowej dla administracji lokalnej, który będzie służył do pomiaru głównych czynników, aby umożliwić porównanie.

Utworzono Krajową Agencję ds. Zarządzania Zajętym Mieniem, która teraz musi wykazać się umiejętnością odpowiedniego działania, dostarczać przejrzyste dane na temat konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej, a ponadto zwiększyć odsetek skutecznie odzyskiwanego mienia.

Poważnym wyzwaniem pozostaje zapobieganie konfliktowi interesów, nadużyciom finansowym i korupcji w procedurach udzielania zamówień publicznych. Działania określone w 2016 r., które mają na celu wzmocnienie systemów kontroli wewnętrznej w instytucjach zamawiających oraz systemów IT w Krajowej Agencji ds. Zamówień Publicznych do kontroli *ex ante* opartych na analizie ryzyka i kontroli wrywkowych, są obiecujące, ale jeszcze niezakończone. Ważne byłoby także zwiększenie możliwości szkoleniowych dla sędziów oraz specjalizacja sędziów w dziedzinie zamówień publicznych.

- **Zalecenie:** Należy kontynuować wprowadzanie w życie krajowej strategii antykorupcyjnej, przestrzegając terminów wyznaczonych przez rząd w sierpniu 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości powinno wprowadzić system sprawozdawczości dotyczącej skutecznego wprowadzania w życie krajowej strategii antykorupcyjnej (wraz ze statystykami dotyczącymi przypadków naruszania etyki zawodowej w administracji publicznej, szczegółowymi informacjami na temat procedur dyscyplinarnych oraz sankcji, a także informacjami na temat środków strukturalnych stosowanych w obszarach zagrożonych korupcją).
- **Zalecenie:** Należy zadbać, aby Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem miała pełną zdolność do skutecznego działania, tak by mogła wydać pierwsze sprawozdanie roczne zawierające rzetelne informacje statystyczne na temat konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej. Agencja powinna wprowadzić system regularnej sprawozdawczości dotyczącej rozwoju zdolności administracyjnych, wyników konfiskaty oraz zarządzania mieniem pochodzącym z przestępstwa.

4. WNIOSEK

W swoich sprawozdaniach na temat MWiW z 2014, 2015 i 2016 r. Komisja była w stanie wskazać pozytywną tendencję oraz dokonania wskazujące na duże postępy oraz coraz

większą nieodwracalność reform w ramach MWiW. Ta pozytywna tendencja potwierdziła się w 2016 r. dzięki dalszym konsekwentnym postępom instytucji wymiaru sprawiedliwości osiąganym podczas zmian kierownictwa oraz silnym dążeniom rządu do poprawy skuteczności zapobiegania korupcji. Patrząc na zmiany w ramach MWiW w perspektywie dziesięciu lat, można także stwierdzić, że mimo pewnych okresów spowolnienia lub kwestionowania reform Rumunia osiągnęła znaczące postępy w kierunku realizacji założeń MWiW.

Jednocześnie nierozwiązanych pozostało kilka ważnych kwestii wskazanych we wcześniejszych sprawozdaniach i w związku z tym w niniejszym sprawozdaniu nie można stwierdzić, że na obecnym etapie założenia zostały zrealizowane w zadowalającym stopniu. Udało się jednak w nim sformułować kilka kluczowych zaleceń, które powinny prowadzić do wstępnego zamknięcia poszczególnych założeń, a następnie zakończenie procesu MWiW. Większość z nich dotyczy odpowiedzialności i rozliczalności wymaganej przez władze rumuńskie oraz wewnętrznych zabezpieczeń niezbędnych do zapewnienia nieodwracalności wyników. Pomoże w tym także opracowanie mechanizmów w zakresie sprawozdawczości i rozliczalności, które będą dalej funkcjonować po zakończeniu stosowania MWiW. Komisja uważa, że cele MWiW można osiągnąć, podejmując działania w następstwie zaleceń sformułowanych w niniejszym sprawozdaniu. Tempo tego procesu będzie zależać od tego, jak szybko Rumunia będzie w stanie wypełnić je w sposób nieodwracalny oraz na ile uda się jej uniknąć niekorzystnych działań, które podważałyby poczynione dotąd postępy.

Komisja zwraca się w związku z tym do Rumunii o podjęcie działań w celu wypełnienia zaleceń zawartym w niniejszym sprawozdaniu. Pod koniec 2017 r. Komisja dokona oceny osiągniętych postępów.