



Bruselj, 22.1.2014
COM(2014) 37 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o napredku Romunije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje

{SWD(2014) 37 final}

1. UVOD

Evropska Komisija je julija 2012 poročala o splošni oceni napredka Romunije po petih letih od uvedbe Mehanizma za sodelovanje in preverjanje (v nadaljnjem besedilu: MSP).¹ V poročilu navaja, da so bili vzpostavljeni številni zahtevani temelji in da je MSP bistveno prispeval k reformi v Romuniji. Pozornost je bila namenjena predvsem izvedbi reform. Poročilo, njegova metodologija in ugotovitve so bili tudi potrjeni v sklepih, ki jih je sprejel Svet ministrov.²

Na vsebino poročila so vplivali tudi dogodki v Romuniji julija 2012, ki so izpostavili posebna vprašanja glede vladavine prava in neodvisnosti sodstva v Romuniji. Komisija je vmesno poročilo iz januarja 2013 posvetila tem vprašanjem.³ V poročilu je ugotovila, da je Romunija izpolnila številna njena priporočila v zvezi s tem, vendar ne vseh. Navedla je tudi, da je treba pospešiti napredovanje pri uresničevanju priporočil glede reforme sodstva, integritete in boja proti korupciji.

Poročilo vsebuje oceno napredka Romunije od teh poročil dalje, in sicer na dveh ključnih področjih MSP: reformi sodstva in prizadevanjih v zvezi z bojem proti korupciji. Zgodovina MSP do sedaj kaže, da napredek ni enostaven, saj razvoj na enem področju lahko ovirajo ali izničijo poslabšanja na drugih področjih. Sklepi Parlamenta iz decembra 2013 pomenijo opozorilo, da se glavna načela in cilji reform še vedno izpodbijajo – saj je bilo nujno posredovanje Ustavnega sodišča, da ponovno opozori na ta načela. Zaradi tega je še posebej težko oceniti trajnost reform in presoditi, v kolikšni meri obstaja domači zagon, da se zagotovi širši pozitivni trend.

Treba je tudi omeniti, da težke razmere leta 2012 niso zmanjšale odločenosti mnogih institucij in posameznikov v Romuniji, da nadaljujejo z utrjevanjem razvoja. Komisija verjame, da postopek spremljanja MSP, možnosti, ki jih nudijo sredstva EU, ter konstruktivno sodelovanje nje same in več držav članic, še naprej pomenijo dragoceno podporo reformi v Romuniji. Naslednje poročilo bo objavljeno čez približno eno leto.

2. STANJE POSTOPKA REFORM V ROMUNIJI

2.1 *Sodni sistem*

Neodvisnost sodstva in vladavina prava sta bili posebni temi poročila iz julija 2012 in njegovega nadaljevanja iz januarja 2013.⁴ Prav tako sta bili konsistentni temi v romunskih

¹ COM(2012) 410 final

² 24. septembra 2012

³ COM(2013) 47 final. Njene analize in priporočila so bili potrjeni v sklepih, ki jih je sprejel Svet za splošne zadeve 11. marca 2013.

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

domačih razpravah, z velikim poudarkom na sodnih institucijah v zvezi s tem področjem njihovega dela. To bi lahko vplivalo na raven zaupanja v sodne institucije v Romuniji.⁵

Neodvisnost sodstva in vladavina prava

Ustavni red

Ustava in Ustavno sodišče, čeprav strogo gledano ni del sodstva, sta srce in duša vladavine prava. Izpodbijanje avtoritete Ustavnega sodišča iz poletja 2012 se ni ponovilo in njegova vloga pomembnega arbitra se je kvečjemu okrepila. Ustavno sodišče ima še naprej ključno vlogo pri varovanju temeljnih načel, kot so delitev oblasti, vključno z vsako bodočo razpravo o spremembi ustave.

Glede na to, da naj bi se ustavna razprava letos ponovila, bo pomembno zagotoviti, da bo vrhovni sodni svet imel možnost dajati pripombe na vseh področjih, ki so relevantna za sodstvo. Zlasti bo treba paziti, da se izključijo spremembe, ki večjajo možnosti politikov, da vplivajo na vrh sodstva ali da vplivajo na neodvisnost oziroma avtoriteto sodstva. Zato je zaveza vlade, da se posvetuje z Beneško komisijo, še zlasti pomemben znak romunske zaveze, da vse bodoče ustavne spremembe opre na evropske norme. Romunski organi so tudi jasno izrazili svojo namero, da bodo obveščali Evropsko Komisijo.

Pritisk na neodvisnost sodstva

Komisija je poleti in jeseni 2012 prejela veliko sporočil sodnih institucij o neposrednih kritikah s strani politikov in o politično motiviranih medijskih napadih na posamezne sodnike, tožilce in njihove družinske člane ter na sodne in tožilske institucije.⁶ Zdi se, da je število in intenzivnost takih napadov upadlo od leta 2012, vendar se taki primeri še naprej dogajajo. Sem spadajo primeri, ko so bile sodne institucije in sodniki oziroma tožilci neposredno kritizirani zaradi sodnih odločb o pomembnih političnih osebnostih.

To je v neskladju s prakso v mnogih drugih državah članicah, v katerih spoštovanje načela delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, bodisi na podlagi predpisov ali konvencij, omejuje obseg, v katerem politiki komentirajo sodne odločbe.

MSP je glavni branilec neodvisnosti sodstva in to vlogo opravlja sistematično in profesionalno, kar je pripomoglo k temu, da so državljani in politiki ta problem vzeli resneje. To dokazuje vse večji pomen nalog MSP ter jasnega in javno dostopnega postopka v zvezi s tem, kako bi odziv MSP v takih primerih lahko pripomogel k utrditvi te vloge. MSP bi lahko našel druge načine, kako nuditi institucionalno pomoč za uveljavljanje neodvisnosti sodstva v praksi, in sicer tako, da bi v takih razmerah podprl posamezne sodnike in tožilce.⁷

Pravosodni minister je tudi podal koristno pobudo za vzpostavitev dialoga med mediji in sodniki oziroma tožilci. Boljše medsebojno razumevanje in profesionalni pristop k

⁵ V posebni številki Eurobarometra o sodstvu, št. 385, so bili objavljeni podatki o zaupanju romunske javnosti v sodstvo. V sodstvo jih zaupa 44%, kar ni dosti pod povprečjem EU (53%), kar Romunijo postavlja na 17. mesto po zaupanju v sodstvo.

⁶ COM(2013) 47 final, str. 4.

⁷ Tehnično poročilo, oddelek 1.1.1.

obravnavanju medijev v sodnih institucijah lahko pripomoreta k izboljšanju odnosov. Vendar bo napredek težak, če bodo tisti, ki imajo oblast, še naprej kritizirali sodnike in tožilce ter sodne odločbe.

Spoštovanje sodnih odločb

Spoštovanje sodnih odločb je povezano s pomembnim vidikom delitve oblasti in vladavine prava. To je pomembno na več različnih ravneh. Neizvrševanje sodnih odredb ali primeri, ko javna uprava neupravičeno izpodbija sodne odločbe, pomeni izpodbijanje zavezujoče narave sodnih odločb.

To je težava najvišjih državnih organov. Od julija 2012 se je sodstvo več kot enkrat moralo obrniti na Ustavno sodišče, ker romunski parlament na podlagi končne sodne odločbe o nezdržljivosti funkcije poslanca ni hotel prekiniti poslanskih mandatov. Zadnje odločanje Ustavnega sodišča v zvezi s tem je bilo novembra 2013, vendar Senat do sedaj ni ukrepal.

Imenovanja na visoki ravni

Imenovanja v sodnem sistemu so en od najjasnejših načinov za prikaz neodvisnosti sodstva in tožilstva. Postopek MSP je poudaril pomen jasnih, objektivnih in preiščenih postopkov za izvajanje takih imenovanj.⁸ nepolitična imenovanja oseb z visoko ravno profesionalizma in integritete so bistvena za javno zaupanje v sodni sistem.

Rezultati lanskega leta so raznoliki.⁹ V primeru vodstva Višjega sodišča ni bilo znakov poseganja v postopek. Situacija je bolj zapletena v primeru tožilstva, kjer je imelo imenovanje, začeto septembra 2012, močan politični priokus, ki se ga naknadne spremembe postopka niso uspele otresti. To je morda nekatere kandidate odvrnilo od prijave. Končni predlog kandidatov je vseboval nekaj številke z rezultati na področju boja proti korupciji. Vendar splošni rezultat ni bil odraz preglednega postopka, ki bi bil oblikovan tako, da bi omogočal ugotavljanje kvalitete kandidata in resnično tekmovanje. Komisija obžaluje odločitve, da se ni sledilo ustreznemu postopku, in pri tem navaja, da to pomeni dolžnost za imenovane osebe, da dokažejo svojo zavezo k prizadevanjem teh institucij v odpravljanju korupcije.

Jeseni 2013 se je pojavila druga težava z imenovanjem vodje oddelka Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji in njegovih namestnikov. Spet se je zgodilo, da so bila začasna imenovanja načasne položaje nenadoma končana in je osebe na te položaje imenoval minister za pravosodje, ki ni povsem upošteval postopka posvetovanja z vodjo Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji. Zaradi kritik javnosti in MSP je bil opravljen drugi, bolj sporazumen postopek v skladu s pravili, ki je dal drugačen seznam oseb, imenovanih za stalno. Zaradi časovnega zaporedja dogodkov je javnost naposled posumila, da

⁸ S Sporočilom COM(2012) 410 final je Komisija na primer pozvala k „preglednemu in objektivnemu postopku imenovanja [na položaje v protikorupcijskih institucijah], z javnim razpisom in jasnimi merili, da se izbere kar najboljše vodstvo in zagotovi neprekinjeno delovanje teh institucij“. Glej tudi zadnje sklepe Sveta ministrov z dne 13. marca 2013.

⁹ Tehnično poročilo, oddelek 1.5.

je šlo za povezave z odločitvami Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji o političnih osebnostih, skupaj z javno politično kritiko tožilcev.¹⁰

Pravni okvir

Novi zakoniki

Zaporedna poročila MSP vsebujejo podatke o spremljanju postopka razvoja novih zakonikov v Romuniji. V Poročilu MSP iz julija 2012 je poudarjeno, da to pomeni bistveno modernizacijo romunskega pravnega okvira. Čeprav implementacija ni bila lahka, zlasti ko je bilo treba ohraniti vzporedne sisteme, se vse bolj zdi, da glavne sodne institucije sodelujejo z Ministrstvom za pravosodje, da bi se olajšal prehod. Priprave na začetek veljavnosti novega kazenskega zakonika temeljijo na izkušnjah iz preteklosti.¹¹ Ministrstvo za pravosodje je tudi zagotovilo dodatna proračunska sredstva in delovna mesta za podporo uvedbe novih zakonikov. Koristno je bilo, da so bili določeni nekoliko daljši, vendar realni roki za ta postopek.

Največji zalogaj je novi zakonik o kazenskem postopku, ki ga je treba uvesti februarja: vse določbe se uporabljajo neposredno, zakonik pa uvaja dve novi instituciji, namreč „sodnika za pravice in svoboščine“ in sodnika „senata za predhodno odločanje“. Zato je zlasti pomembno, da se predvidijo težave in rešitve zanje, kjer je to mogoče. Ko novi zakoniki začnejo veljati, bo pomembno redno nadziranje dejanskega učinka in izvajanja novih določb.

Ostaja težava nestabilnosti novih zakonikov še nekaj mesecev pred njihovim začetkom veljavnosti. Ugotovljenih je bilo več pravnih težav, ki bi lahko zahtevale spremembe zakonikov ali zakona o uporabi zakonika o kazenskem postopku, ki ga je treba sprejeti še pred začetkom veljavnosti¹². Poleg tega je romunski parlament decembra glasoval o več spornih spremembah kazenskega zakonika, za katere je Ustavno sodišče presodilo, da so neustavne (glej spodaj).

Usklajenost sodne prakse

Uvedba zakonikov je prav tako pomembna priložnost za obravnavanje usklajenosti sodne prakse. Neusklajenost in pomanjkanje predvidljivosti v sodni praksi sodišč ali pri razlagi zakonov ostaja glavna skrb poslovne skupnosti in širše družbe.

Vrhovno kasacijsko sodišče je sprejelo več koristnih ukrepov za obravnavanje te težave. Novi zakoniki o postopku ponovno osredotočajo drugo pritožbo na njihov primarni kasacijski namen in krepijo vlogo višjega sodišča glede izboljšanja usklajenosti. Postopek predhodnega odločanja bo prinesel nov postopek, ki omogoča, da bodo vprašanja predložena višjemu sodišču v presojo z razlago, kar je obvezno tako za zadevno sodišče kot za bodoče zadeve. Višje sodišče in MSP sta za namene usposabljanja in objave obrazloženih sodnih odločb sprejela ukrepe, vključno s tem, da je bil sodnikom in sodnim tajnikom omogočen dostop do

¹⁰ Tehnično poročilo, oddelek 1.5.

¹¹ Tehnično poročilo, oddelek 1.2.2.

¹² Tehnično poročilo, oddelek 1.2.2.

sodnih odločb vseh ostalih sodišč v državi. Z naslednjim korakom bi bilo treba zagotoviti, da imajo pravniki in širša javnost dostop do vseh sodnih odločb.¹³

Še vedno se dogaja, da ponekod ne upoštevajo sodne prakse ali smernic nadrejenih sodišč, kar ovira normalno delovanje sodnega sistema. Posledična negotovost zmanjšuje zaupanje v sodni sistem ter ustvarja neučinkovitost in frustracijo za poslovne subjekte in državljane. Vodilni kadri sodišč bi lahko storili več v zvezi s poudarjanjem pomena usklajenosti pri svojih kolegih in zlasti glede izpodbijanja zadev, v katerih se je odločba razlikovala od prakse višjega sodišča. Tudi Višje sodišče mora v svojih zadevah odpraviti neskladja.

Dodatne težave so pri enotni uporabi prava v zvezi s kakovostjo in stabilnostjo zakonodajnega okvira. Veliko število izrednih odlokov ali parlamentarnih postopkov, ki ne izpolnjujejo zahtev minimalne preglednosti, pogosto ne omogoča ustrezne ocene, posvetovanja in priprave, tudi takrat, ko ne gre nedvoumno za nujno obravnavo. Zaradi tega so sodniki, tožilci, odvetniki, podjetja, uprave in državljani, ki morajo uporabljati to zakonodajo, zmedeni in prihaja do napak, poleg tega pa obstaja višje tveganje za vrzeli, zaradi katerih se lahko zakonodaja različno razlaga.

Strukturna reforma sodnega sistema

Strategija za razvoj sodnega sistema (2014–2018)

Ministrstvo za pravosodje pripravlja strategijo za razvoj sodstva (2014–2018). Cilj strategije je krepitev sedanjih reform in sodnih institucij ter dvig zaupanja v sodstvo. Splošni cilji – večja učinkovitost, krepitev institucij, integriteta, kakovost, preglednost in dostop do sodnega varstva – so skladni z delom, opravljenim v drugih državah članicah ter na evropski ravni. Cilj je, da se strategija in spremljajoči akcijski načrt sprejmeta februarja 2014. Za uspeh take pobude je nujno tesno sodelovanje med vlado in pravosodnimi institucijami. Minister je uspel doseči sodelovanje obeh institucij. Konsenz bo pomagal tudi podpreti avtoriteto strategije. Pomembno bi bilo tudi v postopek vključiti druge pravniške poklice, kot so odvetniki, notarji in izvršitelji.

Pomemben element za vsako bodočo reformo pravosodnega sistema bi bilo povečanje zmogljivosti pravosodne uprave za bolj informirano sprejemanje odločitev, ki bi temeljilo na zanesljivi zbirki podatkov o delovanju pravosodnega sistema, raziskavah in dolgoročnem načrtovanju. Druge države članice tudi uporabljajo prakse, kot so ankete uporabnikov sodišč in sodnega osebja, za ugotavljanje šibkih točk sistema.

Upravljanja delovne obremenjenosti in učinkovitosti v sodstvu

Stalni problem je prevelika delovna obremenjenost na nekaterih sodiščih in tožilskih uradih, razmere pa poslabšuje tudi negotovost glede vpliva zakonikov. Več koristnih trendov v pravosodnem sistemu, vključno s specializacijo, boljšo uporabo sodnih tajnikov in ukrepi sodne prakse za preprečevanje nevšečnih zamud, lahko prav tako vplivajo na razmere.

¹³ V Tehničnem poročilu, oddelek 1.3.2, so navedene različne pobude, ki so bile sprejete do zdaj.

Vendar je hkrati zelo pomembno paziti na dolgoročno problematiko¹⁴ uravnoteženja razpoložljivih sredstev s preoblikovanjem zemljevida sodstva. Ta sprememba bi vendarle zahtevala zakonodajno spremembo in kljub podpori ministrstva za pravosodje se zdi, da podpora Parlamenta ostaja negotova.

Integriteta sodstva

MSP je poudaril svojo politiko neodstopanja glede odpravljanja težav z integriteto znotraj sodstva in s pomočjo inšpektorata, v zvezi s tem pa se razvija bolj usklajen in temeljit pristop. Pomembno bo, da se bo to odražalo tudi v usklajenem pristopu upravnega oddelka višjega sodišča. Zdi se da je to povzročilo večje število zadev¹⁵, vendar bo potrebno nadaljnje spremljanje, da se ugotovi, ali deluje odvračalno.

2.2 Okvir integritete

Okvir integritete je ena od glavnih značilnosti MSP. Opira se na institucije in pravila, da se zagotovi, da so pričakovanja jasna in ustrezno realizirana. Temelji tudi na političnem in kulturnem sprejemanju, da je integriteta pomembno načelo za javne uslužbence in da bi kršitve integritete morale imeti posledice.

Nacionalna služba za integriteto (ANI) in Nacionalni svet za integriteto (NIC)

Nacionalna služba za integriteto je v zadnjem letu nadaljevala z utrjevanjem svojih rezultatov.¹⁶ Vendar obstajajo stalne težave in razlike v napredku glede nezdružljivosti funkcij, nasprotja interesov in neupravičene obogatitve. Zlasti Nacionalna služba za integriteto in njena uprava sta se soočili z več napadi, ki so se večkrat ujemale z zadevami Nacionalne službe za integriteto proti pomembnim političnim osebnostim. Nacionalni svet za integriteto je dokazal svojo veljavo kot nadzorni organ, ki je sposoben pojasniti nalogo Nacionalne službe za integriteto in javno posredovati, ko je to potrebno.

Nacionalna služba za integriteto se je bolj uveljavila kot institucija, s povečanimi sredstvi vlade za podporo pri zagotavljanju njenega učinkovitega delovanja. Njeni odnosi z drugimi vladnimi agencijami so ključne narave in vzpostavila je več delovnih sporazumov za urejanje teh odnosov – tudi če imajo nekatere od njih boljše rezultate kot druge. Odločitve Nacionalne službe za integriteto so pogosto izpodbijane pred sodiščem, vendar podatki kažejo, da je sodišče v več kot 80 % izpodbijan njihovih odločitev v zvezi z nasprotjem interesov potrdilo njene odločitve.

Zdi se, da so se sodišča seznanila s predpisi o integriteti. Vendar pa je sodna praksa še vedno neenotna, z nasprotujočimi si odločitvami na ravni pritožbenih sodišč in tudi na ravni Vrhovnega kasacijskega sodišča, sodni postopki o **nezdružljivosti** funkcij pa so še vedno dolgi. V zadevi pred Vrhovnim kasacijskim sodiščem o tem, ali se lahko izpodbija odločitev Preiskovalne komisije za premoženje o tem, da se zadeva Nacionalne službe za integriteto ne predloži sodišču, še vedno ni odločeno. Dolžina obdobja, potrebnega za odpoved pogodb,

¹⁴ Glej npr. COM(2012) 410 final, str. 8.

¹⁵ Tehnično poročilo, oddelek 1.4.4. V tem oddelku je prav tako opozorjeno na velik delež zadev, ki so bile uspešno izpodbijane pred višjih sodiščem, kar ogroža učinkovitost ukrepov.

¹⁶ Tehnično poročilo, oddelek 2.1.3.

sklenjenih kljub nasprotju interesov, in malo primerov, ko bi vladna administracija preganjala take primere, prav tako zmanjšuje odvrtačni učinek dela Nacionalne službe za integriteto ter povzroča izgubo za javne finance.

Odločitev o razvoju novega sistema za predhodno preverjanje obstoja nasprotja interesov v postopku dodeljevanja pogodb o izvajanju javnega naročila je pomemben dodatek k dejavnostim Nacionalne službe za integriteto.¹⁷ Nedvomno je zaželeno, da se morebitno nasprotje interesov ugotovi in prepreči vnaprej, predno se podpiše pogodba. Zakonska obveznost naročnikov, da ukrepajo v zvezi s težavami, ki jih ugotovi Nacionalna služba za integriteto, bo pomembna za delovanje sistema. Prav tako naj bi bila pomembna določba, da bi bil uradnik, za katerega je bilo ugotovljeno nasprotje interesov, – če bi bila pogodba sklenjena in bi bila potrjena odločitev Nacionalne službe za integriteto – zavezan plačati minimalni delež stroškov pogodbe. Če se bo pristop obnesel, bi ga bilo treba od sredstev EU postopoma razširiti na vse oddaje naročil.

Logično bi bilo, da se učimo iz izkušenj sedanjega dela Nacionalne službe za integriteto, da se natančneje določi njen pravni okvir. Paket, o katerem se sedaj razpravlja z vlado, bi vključeval pomembne ukrepe, kot je takojšnja odpoved pogodbe, če odločba o ugotovitvi nasprotja interesov postane pravnomočna, več kontrol v fazi imenovanja in lažji dostop do izjav o interesih. To bi bila tudi dobra priložnost za Nacionalno službo za integriteto, da krmari kodifikacijo predpisov o integriteti, ki bi prav tako morala zagotoviti, da se odpravijo vse ugotovljene dvoumnosti v sedanjem okviru.

Vendar se ti občutljivi ukrepi soočajo z negotovostjo v zvezi z zaporednimi poskusi v parlamentu, da se omaja učinkovitost predpisov o integriteti.¹⁸ Sem spadajo npr. poskusi sprememb pravil o združljivosti funkcij za lokalno izvoljene predstavnike poleti 2013 ali nedavni poskusi spremembe kazenskega zakonika, z učinkom zaščite celotne skupine posameznikov pred pravili o integriteti in pravili o nasprotju interesov (glej spodaj). Obsega tudi primere, ko parlament ni hotel izvršiti odločitve Nacionalne službe za integriteto, čeprav je bila ta podprta s sodno odločbo. Vladni predlog za spremembo zakona o Nacionalni službi za integriteto bi torej moral okrepiti in utrditi vlogo Nacionalne službe za integriteto, kar bi bila pomembna preizkušnja politične pripravljenosti za ohranitev učinkovitega okvira predpisov o integriteti.

Okvir predpisov o integriteti Parlament

V prejšnjih poročilih MSP je bilo poudarjeno tudi tveganje, da bi se zdelo, da parlamentarna pravila ščitijo poslance pred postopkom kazenskega pregona.¹⁹ V januarskem poročilu MSP je bilo navedeno, da je parlament januarja 2013 sprejel spremembe k statusu poslancev, s tem da je spremenil postopek za odvzem imunitete v primeru preiskave, aretacije ali pridržanja poslanca in kazenskega pregona bivših ministrov. Določitev statusa poslancev se zdi koristen ukrep, saj se s tem uvajajo bolj jasna pravila o nezdržljivosti funkcij, ki povzroči prekinitev mandata, ter uporaba rokov za parlamentarno obravnavo zahtev tožilstva za pridržanje,

¹⁷ V Tehničnem poročilu je v oddelku 2.1.4. podrobno določen načrtovani postopek.

¹⁸ V sporočilu COM(2012) 410 final, str. 14, so navedeni primeri iz zadnjih let.

¹⁹ Glej npr. COM(2012) 410 final, str. 14.

odvzem prostosti ali preiskavo poslancev. Vendar se za zavrnitev zahteve tožilstva ne zahteva obrazložitev.²⁰

Zaradi izpodbijanja teh določb pred Ustavnim sodiščem so te začele veljati šele julija, izvedbeni predpisi in novi kodeks ravnanja²¹ pa še nista bila sprejeta. Učinkovitost statuta bo treba oceniti čez čas. Na žalost praksa v jeseni 2013 ni vedno pokazala, da bi si poslanci prizadevali za sprejetje novih pravil, da bi se zagotovila nova strogost v postopkih.²² Tako na primer parlament – kot odziv na zaskrbljenost, izraženo v januarškem poročilu – ni izvršil odločbe višjega sodišča, s katero je potrdilo odločbo Nacionalne službe za integriteto.²³

2.3 Odpravljanje korupcije na visoki ravni

V preteklih poročilih MSP in sklepah Sveta so bili poudarjeni rezultati institucij, pristojnih za odpravljanje korupcije na visoki ravni, kot ena od najpomembnejših poti, s katerimi se Romunija približuje ciljem MSP. Od zadnjega poročila Komisije sta Nacionalni direktorat za boj proti korupciji (DNA) na ravni tožilstva²⁴ in Vrhovno kasacijsko sodišče na ravni sodstva²⁵ dosegla očitne rezultate v težkih razmerah. Dosežek romunskega pravosodja se je v veliki meri pokazal z uporabo pravosodnega sistema tudi za močne politične osebnosti, tako v smislu vložitev obtožnic kot v smislu obsodb.

V okviru sodne prakse je bilo storjeno bistveno izboljšanje, zlasti glede hitrosti preiskav Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji in izdaje sodb.²⁶ Zapolnjena je bila velika vrzel v zvezi s preprečevanjem zamud zaradi prekinitve funkcije, kot je poslanska; pri višjem sodišču pa so na voljo zagovorniki po uradni dolžnosti, da se prepreči neprisotnost zagovornika, kar je bilo uporabljeno kot razlog za odlog obravnave.

Odpravljanje korupcije med sodniki in tožilci²⁷ je ključni element za kredibilnost sistema. V zvezi s tem je bilo veliko prizadevanj za izboljšanje skladnosti in odvrtačnosti sankcij s predlaganim osnutkom zakona za odvzem posebne „pokojnine zaradi narave službe“ sodnikom in tožilcem, če so bili obsojeni za namerno storitev kaznivega dejanja, vključno s korupcijo.²⁸

²⁰ V sporočilu COM(2013) 47 final, str. 7, je bilo priporočeno, da bi „parlament moral podati utemeljitev, če ne dovoli izvedbe običajnega kazenskega postopka.“

²¹ Predsednik poslanske zbornice je z osnutkom, ki ga je decembra 2013 poslal Evropskemu parlamentu, izrazil pripravljenost, da bi se kodeks ravnanja zgledoval po mednarodni praksi.

²² Tehnično poročilo, oddelek 2.2.

²³ Tudi po očitni podpori Vrhovnega kasacijskega sodišča in Ustavnega sodišča v zadevi v zvezi s senatorjem.

²⁴ V letu 2013 se je znatno povečalo število oseb, zoper katere so bile vložene obtožnice (skupno 1073). Glej tehnično poročilo, oddelek 3.2.3.

²⁵ Številčni podatki, ki jih je sporočilo višje sodišče, so primerljivi s podatki iz leta 2012. Glej tehnično poročilo, oddelek 3.1.

²⁶ Od 205 zadev Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji, v katerih je bila končna odločba sprejeta v referenčnem obdobju, je bila večina (približno 73 %) rešenih v manj kot 4 letih (večina od njih v 2 letih). Glej tehnično poročilo, oddelek 3.1.

²⁷ Vrhovno kasacijsko sodišče in Nacionalni direktorat za boj proti korupciji sta poročala o nekaj nedavnih takšnih zadevah.

²⁸ Navedeni osnutek zakona je bil potrjen v poslanski zbornici, vendar senat o njem še vedno odloča.

Kljub vsemu se odpravljanje korupcije na visoki ravni še vedno sooča z velikimi ovirami. Čeprav se izvajajo preiskave, vlagajo obtožnice in izrekajo obsodbe, je očitno, da se korupcija ne obravnava vedno kot hudo kaznivo dejanje. V pravosodnem sistemu se zdi, da visok odstotek pogojnih obsodb odraža nenaklonjenost sodnikov, da bi se soočili s posledicami izreka krivde²⁹ – v nasprotju s smernicami samega Višjega sodišča v zvezi z odmero kazni. Drug pomemben izziv v zvezi s tem bo izboljšanje rezultatov pri zaplembi in odvzemu premoženja. Razširjena zaplemba, ki omogoča zaplembo premoženja tudi pri sorodnikih, je nov in še relativno redko uporabljen postopek.³⁰

Navedena nenaklonjenost sodnikov je še bolj poudarjena, ko romunski politiki v svojih izjavah simpatizirajo z obsojenimi zaradi korupcije. Neusklajena uporaba pravil v zvezi z odstopi ministrov s funkcij ustvarja vtis subjektivnosti. To je lahko povezano tudi s spremembami kazenskega zakonika, ki ga je parlament potrdil decembra 2013, brez predhodne razprave ali javnega posvetovanja. Romunski sodni organi, vključno z Višjim sodiščem in Vrhovnim sodnim svetom, so izrazili resno zaskrbljenost glede sprememb, ker naj bi bili z njimi poslanci³¹ izvzeti iz področja uporabe zakonodaje o kaznivih dejanjih korupcije, kot so prejemanje podkupnin, kupčevanje z vplivom in zloraba položaja. Podatki Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji kažejo, da je bilo približno 28 poslancev obsojenih ali so v postopku zaradi korupcije.³²

Druga sprememba je bila sprememba ureditve zastaranja, ki naj bi bistveno skrajšala obdobje zastaranja. V poročilih MSP je bila večkrat komentirana ureditev zastaranja v Romuniji³³, ki obsega relativno neobičajno določbo, da se obdobje zastaranja konča šele s sodbo zadnje instance. Z drugimi pomembnimi določbami je bilo ponovno opredeljeno nasprotje interesov, da bi se iz odgovornosti za kazniva dejanja izločil velik obseg skupin oseb.³⁴ Druga predlagana sprememba naj bi za tiste, ki so že bili obsojeni ali obtoženi zaradi korupcije, odpravila vse posledice.³⁵

Te spremembe so povzročile odziv romunskih sodnikov in tožilcev³⁶ ter mednarodne skupnosti.³⁷ Izpostavljeno je bilo dejstvo, da Konvencija ZN o korupciji določa, da pravila o korupciji in nasprotju interesov veljajo za vse javne uslužbence, ki imajo zakonodajne,

²⁹ V zadevah, ki jih je Nacionalni direktorat za boj proti korupciji vodil od 1. januarja 2013 do 15. oktobra 2013, je bilo na zaporno kazen obsojenih 853 oseb. V 22,2 % zadev (189 kazni) je bila izvršena kazen odvzema prostosti in v 77,8 % zadev (664 kazni) je bila izrečena pogojna odložitve izvršitve kazni (bodisi pogojna odložitve izvršitve ali odložitve izvršitve z nadzornimi ukrepi). Glej tehnično poročilo, oddelek 3.6.1.

³⁰ Minister za pravosodje je poročal, da je tožilstvo v obdobju od 1. januarja do 1. septembra 2013 Zakon o razširjeni zaplembi iz leta 2012 uporabilo v 34 zadevah. Sprejeta je bila le ena sodna odločba, ki določa razširjeno zaplembo, pritožbo na to odločbo pa trenutno obravnava Vrhovno kasacijsko sodišče.

³¹ Prav tako predsednik države in osebe, ki opravljajo pravniške poklice, kot so odvetniki, notarji ali izvršitelji.

³² Tehnično poročilo, oddelek 3.2.1.

³³ V sporočilu COM(2012) 410 final je bila predlagana odložitve začetka teka obdobja zastaranja na začetek kazenske preiskave.

³⁴ Več kot 100 županov in podžupanov je trenutno v postopku zaradi kršitev, ki spadajo na področje pristojnosti Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji.

³⁵ Obravnavanje te spremembe je bilo odloženo.

³⁶ Glej npr. Sporočilo za javnost Nacionalnega direktorata za boj proti korupciji: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jffdi=&jffi=comunicat>; in Vrhovnega kasacijskega sodišča: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ Glej na primer odziv Veleposlaništva Združenih držav Amerike v Romuniji: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

izvršilne, upravne ali pravosodne funkcije.³⁸ Romunsko Ustavno sodišče je januarja 2014 presodilo, da so spremembe neustavne, pri čemer je navedlo zlasti, da je treba spoštovati obveznosti iz mednarodnega prava, kot tudi načelo enakosti pred zakonom, ki je določeno v romunski Ustavi. Odločitev Ustavnega sodišča je pomemben dokaz delovanja medsebojnega nadzora različnih vej oblasti, vendar še vedno bega to, da so bile spremembe potrjene, kar neposredno izpodbija tako pomembna načela.

2.4 Odpravljanje korupcije na vseh ravneh

Za delovanje MSP so nujna tudi močna prizadevanja v boju proti korupciji na vseh ravneh romunske družbe. Raziskave nenehno kažejo visoko raven zaskrbljenosti javnosti glede razširjenosti korupcije.³⁹ Čeprav kazenski pregon pomembnih osebnosti, ki so bile obdolžene korupcije, pozitivno vpliva na splošno mnenje, pa odpravljanje korupcije na vseh ravneh prav tako zahteva velika prizadevanja za zmanjšanje možnosti zanjo, nato pa je treba pokazati, da ob njenem odkritju sledijo posledice. Še vedno je premalo takih upravljavskih in preventivnih ukrepov.⁴⁰

Nacionalna protikorupcijska strategija je pomembna pobuda, ki je uspela razširiti običajni okvir **institucij** na dosti različnih romunskih institucij.⁴¹ Njena prizadevanja v zvezi s širjenjem dobrih praks in spodbujanjem javnih organov k dodeljevanju sredstev in pozornosti boju proti korupciji so očitno velikega pomena.⁴² Naslednji korak naj bi bila uporaba bolj usklajenih pravil na področjih, kot je ocena tveganja in standardi notranjega nadzora. Če Strategija nima izvršilnih pooblastil⁴³, je močno odvisna od prioritet vodij različnih institucij. Obstajajo načini, kako pokazati zavezo za odpravljanje korupcije, kot npr. pripravljenost prijavljati kršitve ustreznim protikorupcijskim institucijam: dejstvo, da imajo različne take institucije zelo različne rezultate glede takih ukrepov kaže na neuskkljen pristop.

Drug pomemben pristop bi bilo zagotavljanje, da so nove politike in zakonodaja oblikovani v smislu preprečevanja korupcije. Npr. pobude za spodbujanje decentralizacije in regionalizacije, pri katerih bi prenos sprejemanja odločitev glede financ morali spremljati ocena tveganj in ukrepi za odpravo novih šibkih točk.⁴⁴

³⁸ Glej npr. predlagani člen 4(5) Predloga direktive o boju proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (COM(2012) 363 final, z dne 11.7.2012). To je prav tako v skladu s Konvencijo ZN o korupciji, ki določa, da pravila o korupciji veljajo za vse javne uslužbenke, ki imajo zakonodajno, izvršilno, upravno ali sodniško funkcijo v državi pogodbenici, ne glede na to, ali so imenovani ali izvoljeni.

³⁹ Glej Eurobarometer št. 374 iz februarja 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf in Indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International za leto 2013 (Transparency International 2013 Corruption Perceptions Index): <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Veliko županov je bilo npr. na položaju, ki ni združljiv z njihovo funkcijo, sprejet pa ni bil noben ukrep, dokler ni na sporno situacijo opozorila Nacionalna služba za integriteto. Obstoječe upravne nadzorne službe torej niso opravile svojega dela.

⁴¹ Na primer skoraj 80 % lokalnih organov sedaj sodeluje pri Strategiji, tako da so imenovali kontaktne osebe za dejavnosti, povezane z izvajanjem nacionalne protikorupcijske strategije.

⁴² Ta ima tudi portal, ki nudi možnost poročanja podatkov o kazalnikih uspeha preventivnih ukrepov ter samoocenah javnih institucij.

⁴³ Onkraj črnega seznama tistih, ki niso objavili svojih poročil.

⁴⁴ Zakon o decentralizaciji je bil nedavno uspešno izpodbijan pri Ustavnem sodišču.

Posebni protikorupcijski projekti, podprti s sredstvi EU, npr. na ministrstvih za izobraževanje, za zdravje in za regionalni razvoj ter v Nacionalni agenciji za davčno upravo, se nadaljujejo in prinašajo zanimive rezultate ter morebiten vzorec dobrih praks. Komisija namerava graditi na teh pobudah pri razvoju posebnih projektov za naslednje programsko obdobje.

Poleg tega, da je treba okrepiti sredstva za preprečevanje korupcije in nasprotja interesov pri javnih naročilih, sodniki in tožilci ter osebe, ki se ukvarjajo z javnimi naročili v Romuniji, menijo, da je ključnega pomena poenostavitev zakonodaje in zagotavljanje večje stabilnosti.⁴⁵ Več nevladnih organizacij, podjetij in neodvisnih strokovnjakov je poročalo, da so postopki javnih naročil stalno izpostavljeni korupciji. Ker to ni edina težava Romunije, obstaja tudi vprašanje upravne zmogljivosti za obravnavanje postopkov, zlasti na lokalni ravni, ki zahteva posebno pozornost, zlasti glede preprečevanja. Pomembno bo okrepiti sodelovanje med državnim organom za urejanje in spremljanje javnih naročil (ANRMAP) in Nacionalno službo za integriteto, da se določi sistem predhodnega preverjanja obstoja nasprotja interesov v postopku dodeljevanja pogodb o javnih naročilih, vključno z postopno razširitvijo pristopa z javnih razpisov z sredstvi EU na vsa romunska javna naročila.

3. SKLEP IN PRIPOROČILA

Ta ocena kaže, da je Romunija od zadnjih poročil MSP napredovala na več področjih. Rezultati na področju ključnih pravosodnih institucij in institucij, ki skrbijo za integriteto, so pozitivni. Nujne in dolgo pričakovane spremembe zakonodaje se odvijajo po načrtu, sodelovanje med pravosodnimi institucijami in Ministrstvom za pravosodje pa pomaga pri odpravljanju upravljaljskih težav. Mirnejše politično vzdušje je v tem smislu koristilo vzpostavitvi sedanjih razmer.

Vendar je stopnja neodvisnosti sodstva še vedno zaskrbljujoča in obstaja dosti primerov odpora do ukrepov glede integritete in boja proti korupciji na politični in upravni ravni. Prenagljena in nepregledna sprememba kazenskega zakonika iz decembra 2013 je povzročila široko zaskrbljenost, saj je bila sprejeta kot temeljni izziv za pravno ureditev za odpravljanje korupcije in spodbujanje integritete, čeprav je ustavno sodišče, stem da je pokazalo na delovanje medsebojnega nadzora različnih vej oblasti, odločilo, da so te spremembe neustavne. Pomemben ukrep ključnih točk kaže mešano sliko, z nekaterimi postopki, ki potekajo odprto, pregledno in v skladu z zaslugami, medtem ko so druge odprte za kritiko na podlagi političnega posredovanja.

Ta slika vpliva na obseg, v katerem je postopek reforme v Romuniji mogoče razumeti kot trajnostni. Vztrajnost ključnih protikorupcijskih institucij pri soočanju s stalnim pritiskom je pokazala, da se je reformni pristop uveljavil v pomembnih delih romunske družbe. Vendar je bila pripravljenost, s katero bi bilo mogoče izpodbijati temelje reforme v Parlamentu, uporabljena kot opozorilo, da ni konsenza v zvezi z izpolnjevanjem ciljev MSP.

⁴⁵ Številne spremembe v splošnem okvirnem zakonu o javnih naročilih v manj kot enem letu so npr. povzročile veliko zmede. Poleg tega dvig zgornje meje postopkov javnih naročil, ki jih je mogoče opraviti brez odprtega razpisnega postopka, poveča možnosti za zlorabe.

Komisija poziva Romunijo, da ukrepa na naslednjih področjih:

1. Neodvisnost sodstva

Vrh sodstva si mora še naprej prizadevati za neodvisnost sodstva. Integriteta in profesionalnost morata biti ključna dejavnika, ki vodita jasne postopke imenovanj. Romunija bi na tem področju morala:

- zagotoviti, da kodeks ravnanja poslancev vsebuje jasne določbe, da bodo poslanci in parlamentarnim postopki upoštevali neodvisnost sodstva, zlasti sodne odločbe;
- zagotoviti ustrezne pogoje, da bo Vrhovni sodni svet okrepil svoje delo v zvezi z zaščito neodvisnosti sodstva, in podpreti posamezne sodnike in tožilce, ki se soočajo z izzivi v zvezi z neodvisnostjo sodstva;
- izkoristiti možnost morebitne spremembe Ustave in sicer za spoštovanje že veljavnih določb o delitvi oblasti, in sicer z jasnimi določili o obveznosti izvršilne in zakonodajne veje oblasti glede spoštovanja neodvisnosti sodstva;
- pospešiti prenos zanesljivih informacij/prizadevanja za ozaveščenost medijem in javnosti glede vloge in statusa sodstva ter o tekočih sodnih zadevah.

2. Reforma sodstva

Napredek na področju izboljšanja usklajenosti odločanja in sodne prakse bi bilo treba okrepiti z vključitvijo ukrepov za pospešitev reševanja zadev in uporabo novih možnosti, kot npr. razširjena zaplemba. Romunija bi na tem področju morala:

- okrepiti reševanje vprašanja delovne obremenitve in začeti s preureditvijo sistema sodišč;
- opremiti upravo sodstva s potrebnimi orodji za zbiranje informacij o delovanju sodnega sistema (kot so statistična orodja, upravljanje zadev, ankete uporabnikov in sodnega osebja) za bolj informirano sprejemanje odločitev in prikaz napredka;
- zagotoviti celovito in sprotno spletno objavo sodnih odločb in stalno posodabljanje vseh sodnih odločb in obrazložitev;
- zagotoviti postopek, ki vključuje vse pravne poklice in javno upravo
- dokončati postopke glede zakonodaje v zvezi s pokojninami sodnikov in tožilcev, ki so bili obsojeni storitve kaznivega dejanja;
- izboljšati izvrševanje sodnih odločb na vseh ravneh, da se zagotovi, da se odločbe in denarne kazni ustrezno izvedejo.

3. Integriteta

Napredek na področju integritete je treba utrditi z jasno določenim okvirom zakonodaje, da se prepreči vsak dvom glede njene uporabe. Romunija bi na tem področju morala:

- zagotoviti, da ne bo nikakršnih izjem glede uporabe predpisov o nezdržljivosti funkcij, nasprotju interesov in neupravičeni obogatitvi;

- Vlada in Nacionalna služba za integriteto bi morali sodelovati, da se razvije in predlaga zakonodaja za izboljšanje okvira integritete;
- uvesti pravilo, da se postopki javnih naročil predhodno preverijo v okviru Nacionalne službe za integriteto, da se to razširi s sredstev EU na vse postopke javnih naročil;
- zagotoviti, da izvajanje novih predpisov v zvezi s statusom poslancev maksimizira samodejnost, s katero se uporabljajo končne sodne odločbe.

4. Boj proti korupciji

Resolucijo, s katero je bila zakonodaja uporabljena za korupcijo na visoki ravni, je treba ohraniti in razširiti na korupcijo manjšega obsega. Romunija bi na tem področju morala:

- zagotoviti, da se protikorupcijska zakonodaja uporablja enako za vse in na enaki podlagi
- izboljšati usklajenost in odvračalnost kazni v korupcijskih zadevah na vseh sodiščih po vsej Romuniji;
- pospešiti prizadevanja pri pregonu korupcije manjšega obsega;
- Razviti nacionalno protikorupcijsko strategijo za uvedbo doslednejših referenčnih meril in obveznosti za javno upravo, z rezultati, ki bodo javno dostopni.