



Bruselj, 22.10.2019
COM(2019) 499 final

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

{SWD(2019) 393 final}

1. UVOD

Mehanizem za sodelovanje in preverjanje (v nadaljnjem besedilu: MeSP) je bil vzpostavljen ob pristopu Romunije k Evropski uniji leta 2007 kot prehodni ukrep, da bi se olajšala stalna prizadevanja Romunije za reformo sodstva in okrepitev boja proti korupciji¹. Predstavljal je skupno zavezo Romunije in EU. V skladu s sklepom o vzpostavitvi mehanizma in kot je poudaril Svet, se bo MeSP nehal uporabljati, ko bodo zadovoljivo izpolnjena vsa merila, ki veljajo za Romunijo².

Z MeSP se že od leta 2007 spodbuja in spremlja proces reform v zvezi s temi vprašanji. Komisija je januarja 2017 opravila celovito oceno napredka v desetih letih delovanja mehanizma³. Na podlagi tega pregleda je Komisija dobila jasnejšo sliko precejšnjega napredka, doseženega od pristopa, in je lahko pripravila dvanajst priporočil, katerih izpolnjevanje bi zadoščalo za končanje postopka v okviru MeSP, kar bi se lahko uresničilo že v tem mandatu Komisije. To bi bilo odvisno od nepovratnega izpolnjevanja priporočil in če novi dogodki ne bi povzročili očitne upočasnitve napredka.

Od takrat je Komisija izvedla dve oceni napredka pri izvajanju priporočil. Komisija je novembra 2017⁴ ugotovila napredek v zvezi z več priporočili, vendar tudi, da so reforme v letu 2017 izgubile svoj zagon. Opozorila je na tveganje, da se ponovno odprejo vprašanja, ki so se v poročilu iz januarja 2017 štela za izpolnjena. Te pomisleke je izrazil tudi Svet⁵.

V poročilu iz novembra 2018⁶ je Komisija ugotovila, da je zaradi novih dogodkov napredek nazadoval oziroma je pod vprašaj postavljena njegova nepovratnost. Zato dvanajst priporočil iz poročila iz januarja 2017 ni več zadoščalo za dokončanje postopka v okviru MeSP in je bilo treba pripraviti dodatnih osem priporočil. Komisija je v poročilu pozvala ključne romunske institucije, naj dokažejo močno zavezanost neodvisnosti sodstva in boju proti korupciji, ki sta nepogrešljiva temelja, ter ponovno vzpostavijo možnost uporabe nacionalnih zaščitnih ukrepov ter sistemov nadzora in ravnotežja za primere, ko obstaja tveganje za nazadovanje. To stališče sta podprla tako Evropski parlament kot Svet. Evropski parlament je izdal resolucijo, v kateri je pozval k sodelovanju in izpostavil tveganje za spoštovanje načela pravne države⁷. Svet je v svojih sklepih iz decembra 2018 Romunijo posebej pozval k izvajanju dodatnih priporočil⁸.

¹ MeSP je bil na podlagi sklepov Sveta ministrov z dne 17. oktobra 2006 (13339/06) uveden z Odločbo Komisije z dne 13. decembra 2006 (C(2006) 6569).

² Sklepi Sveta o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje, 12. december 2017 – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/sl/pdf>. Štiri merila, ki veljajo za Romunijo, so določena v spremnem tehničnem poročilu na strani 1.

³ COM(2017) 44 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0044&qid=1570781023291&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&lang1=SL>.

⁴ COM(2017) 751 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1570781293838&uri=CELEX:52017DC0751>.

⁵ Sklepi Sveta o mehanizmu za sodelovanje in preverjanje, 12. december 2017 – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/sl/pdf>.

⁶ COM(2018) 851 final – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1570783783335&uri=CELEX%3A52018DC0851>.

⁷ Nezakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. novembra 2018 o pravni državi v Romuniji, P8_TA-PROV(2018)0446. V njej je Evropski parlament pozval romunski parlament in vlado, naj vprašanja obravnavata na podlagi preglednega in vključujočega postopka ter v celoti izvajata vsa priporočila Evropske komisije, Skupine držav proti korupciji v okviru Sveta Evrope (GRECO) in Beneške komisije in z njimi sodelujeta ter naj ne uvajata reform, ki bi ogrozile spoštovanje načela pravne države, vključno z neodvisnostjo sodstva.

⁸ Svet je v svojih sklepih z dne 12. decembra 2018 Romunijo pozval, naj „obnovi[ti] pozitivni zagon reform in hitro ukrepa[ti], zlasti glede dodatnih ključnih priporočil, ki jih je dala Komisija v zvezi z neodvisnostjo sodstva in reformo pravosodja, preprečevanjem korupcije na vseh ravneh ter drugimi vprašanji glede integritete, izpostavljenimi v poročilu“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/sl/pdf>).

To poročilo vsebuje pregled stanja od novembra 2018. V tem obdobju je morala Komisija Romunijo večkrat opozoriti na pomisleke glede spoštovanja načela pravne države, pri čemer je poudarila zlasti zaskrbljenost glede nazadovanja napredka, doseženega v preteklih letih. Romunski organi velik del tega obdobja niso pokazali veliko pripravljenosti za izpolnjevanje dodatnih priporočil iz novembra 2018 niti priporočil, ki sta jih izdala Beneška komisija in Skupina držav proti korupciji v okviru Sveta Evrope⁹. Prizadevanja vseh, ki so poizkušali obrniti negativni trend – med njimi so bili poleg političnih predstavnikov tudi člani civilne družbe in sodniki – niso prevladala. To je privedlo do temeljnega dvoma o delovanju sistemov nadzora in ravnotežja, ki so bili priznani v poročilu iz januarja 2017. Komisija je maja 2019 na romunske organe naslovila dopis, v katerem je opisala, kako so nedavni dogodki povzročili dodatno poslabšanje obstoječih težav v zvezi s spoštovanjem načela pravne države na splošno. Komisija je v dopisu opozorila, da bo primorana sprejeti ukrepe na podlagi okvira za krepitev načela pravne države, če se položaj v državi ne bo izboljšal¹⁰. Junija 2019 se je romunski predsednik vlade na sestanku s predsednikom Jeanom-Claudom Junckerjem in prvim podpredsednikom Fransom Timmermansom zavezal, da ne bo nadaljeval spornih reform pravosodja in bo nemudoma nadaljeval dialog v okviru MeSP, da bi dosegel napredek pri reformah pravosodja in v boju proti korupciji. Ta spremenjeni pristop je bil skladen z rezultati referendumu, ki ga je predsednik Romunije sklical maja 2019, na katerem je prepričljiva večina romunskih državljanov podprla predloge za okrepitev zaščitnih ukrepov proti korupciji in arbitrarni uporabi izrednih odlokov.¹¹

To poročilo je tako kot v prejšnjih letih rezultat temeljite analize, ki jo je Komisija izvedla na podlagi tesnega sodelovanja z romunskimi institucijami, pri tem pa je upoštevala tudi prispevke drugih držav članic ter civilne družbe in drugih zainteresiranih strani.

2. SPLOŠNO STANJE

V poročilu iz januarja 2017 je bil ugotovljen obstoj širših družbenih, pravnih in političnih dejavnikov, ki sicer ne spadajo v področje uporabe MeSP in niso zajeti v njegovih priporočilih, vendar „imajo neposreden vpliv na zmožnost izvajanja reform, zlasti pa so Romuniji otežili dokazovanje, da se je reforma trajno ukoreninila“. Mednje sodijo zakonodajna praksa, v kateri je treba še razviti načela boljše priprave zakonodaje, agresivno vzdušje med državnimi akterji in medijsko okolje. V naknadnih poročilih je bilo potrjeno, da ti dejavniki očitno negativno vplivajo na napredovanje reform pravosodja in boja proti korupciji.

Dogajanje od zadnjega poročila je znova pokazalo, da so obsežne zakonodajne spremembe, tudi zunaj področja pravosodja, ki so bile sprejete v naglici z nujnimi postopki in minimalnim posvetovanjem, škodovalе kakovosti zakonodaje pa tudi oslabile javno zaupanje v oblikovanje politik. Sodniki in tožilci se še naprej soočajo z zavajajočim poročanjem in neupravičenimi osebnimi napadi v medijih, na voljo pa imajo le nezadostne mehanizme za odpravo krivice, kar kvira ugled in slabi verodostojnost celotnega pravosodnega sistema. Znova so se sprle različne veje države, pri čemer se ta razhajanja vse pogosteje rešujejo pred ustavnim sodiščem, kar še zaostruje napetost in ponazarja, da lojalno sodelovanje ni dovolj.

⁹ Zlasti mnenji Beneške komisije št. 924/2018 o spremembah pravosodne zakonodaje in št. 930/2018 o spremembah kazenskih zakonikov. GRECO AdHocRep(2018) 2 o spremembah pravosodne zakonodaje. Skupino držav proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: GRECO) je leta 1999 ustanovil Svet Evrope, da bi spremljala izpolnjevanje protikorupcijskih standardov organizacije.

¹⁰ Komisija je okvir za krepitev načela pravne države pripravila leta 2014, da bi preprečila pojavitev sistemske nevarnosti za načelo pravne države; v primeru takšne sistemske nevarnosti bi bilo treba uporabiti postopek iz člena 7 PEU. V njem je določila postopek dialoga z državo članico po stopnjah, ki temeljijo na mnenjih in priporočilih Komisije. Področje uporabe okvira za krepitev načela pravne države je širše od meril v okviru MeSP in zajema vse vidike pravne države.

¹¹ Referendum o pravosodju, ki ga je sklical predsednik Romunije, je bil organiziran 26. maja, udeležilo pa se ga je več kot 40 % volivcev. Več kot 80 % volivcev je glasovalo za prepoved amnestije ali pomilostitve za kazniva dejanja korupcije in 81 % jih je glasovalo za prepoved sprejetja vladnih izrednih odlokov na področju kaznivih dejanj, kazni in organizacije sodstva ter za razširitev pravice do izpodbijanja odlokov neposredno pred ustavnim sodiščem.

Do razhajanj še naprej prihaja tudi v razpravah o sporazumih o sodelovanju med pravosodnimi institucijami in romunskimi obveščevalnimi službami („tajni protokoli“)¹². Na podlagi sklepa ustavnega sodišča lahko zdaj sodišča obravnavajo tekoče in prihodnje zadeve, vendar še ni gotovo, kakšen bo njegov dejanski učinek. Komisija lahko le ponovno poudari, da si je treba prizadevati za vzpostavitev okvira, ki bo omogočal ustrezen demokratični nadzor obveščevalnih služb, učinkovito preiskovanje in sankcioniranje kaznivih dejanj ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic ter zagotavljal, da bo javnost lahko zaupala v neodvisnost sodstva. Komisija opozarja na svoj predhodni predlog, v skladu s katerim bi bilo strokovno znanje iz drugih držav članic lahko koristno pri izgradnji močnejšega sistema za ukrepe tehničnega nadzora, ki jih uporablja tožilstvo, in za sodelovanje med obveščevalnimi službami in tožilstvom, ki je nujno pri pregonu hudih kaznivih dejanj, kot sta terorizem in kibernetika kriminaliteta¹³.

Vpliv pristopa EU k pravni državi, ki presega področje uporabe MeSP, je čutiti tudi v širšem okolju na ravni EU. Člen 19(1) PEU je temelj učinkovitega sodnega varstva, ki ga zagotavljajo neodvisna sodišča. To je konkreten izraz vrednosti pravne države, ki jo je Sodišče Evropske unije potrdilo v nedavni sodni praksi. Komisija je v sporočilu iz julija 2019¹⁴ določila konkretne ukrepe, da bi okrepila zmogljivost Unije za spodbujanje in spoštovanje pravne države, preprečevanje pojava pomislekov na področju pravne države z vzpostavitvijo cikla pregleda pravne države, s katerim bo lahko spremljala dogajanje v državah članicah, in za zagotovitev učinkovitega odziva. V političnih usmeritvah naslednje Komisije je bil izražen namen, da se vzpostavi celovit mehanizem za zagotavljanje pravne države, ki se bo uporabljal v vsej EU in bo zahteval objektivno poročanje vseh držav članic¹⁵. Poglobitev takšnih horizontalnih procesov za spremljanje spoštovanja načela pravne države v vseh državah članicah in obet za njihov nadaljnji razvoj poudarjata posebno naravo MeSP kot postopka spremljanja, ki je omejen tako z vidika zadevnih držav kot zajetih področij. Takšni horizontalni procesi za spremljanje spoštovanja načela pravne države v vseh državah članicah bi lahko bili podlaga za nadaljnjo podporo, ki jo EU zagotavlja reformi v Romuniji, ko bi napredek Romunije po presoji Komisije zadoščal za izpolnitev zavez iz časa njenega pristopa k EU. Medtem bi se vprašanja v zvezi s spoštovanjem načela pravne države, ki pa ne spadajo na področje uporabe MeSP, obravnavala v okviru novega mehanizma.

3. OCENA NAPREDKA PRI IZPOLNJEVANJU PRIPOROČIL

V tem oddelku je ocenjen napredek pri izpolnjevanju 12 priporočil iz januarja 2017 in osmih dodatnih priporočil iz novembra 2018. Izpolnjevanje teh dodatnih priporočil je še naprej bistvenega pomena za ponovni zagon procesa reform, odpravljanje negativnih posledic nazadovanja, ki je bilo ugotovljeno novembra 2017 in novembra 2018, ter nadaljevanje napredka za dokončanje postopka v okviru MeSP.

3.1 Prvo merilo: neodvisnost sodstva in reforma pravosodja

3.1.1 Priporočila iz novembra 2018: ponovni zagon procesa reform

Pravosodna zakonodaja in pravna jamstva za neodvisnost sodstva

V poročilu iz novembra 2018 je bilo ugotovljeno, da bi lahko spremenjena pravosodna zakonodaja, ki je začela veljati julija in oktobra 2018, povzročila pritiske na sodnike in tožilce ter nenazadnje ogrozila neodvisnost, učinkovitost in kakovost sodstva. Z novo zakonodajo se niso rešile težave, izpostavljene v prejšnjih poročilih MeSP, temveč so se uvedla nova tveganja, zlasti prek posebnega oddelka za preiskovanje sodnikov ter prek disciplinske ureditve in sistema odgovornosti. Komisija je zato

¹² Glej poročilo o napredku iz leta 2018, str. 2.

¹³ Delovanje obveščevalnih služb ni v pristojnosti EU in ne spada v okvir meril MeSP.

¹⁴ *Krepitev pravne države v Uniji – Načrt za ukrepanje* (COM(2019) 343 final). To bo dopolnilo okvir za krepitev načela pravne države iz leta 2014.

¹⁵ *Politične usmeritve naslednje Evropske komisije za obdobje 2019–2024 – Bolj ambiciozna Unija: Moj načrt za Evropo*, str. 14–15, glej https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sl.pdf.

sklenila, da zakonodaja predstavlja nazadovanje v primerjavi z oceno iz januarja 2017, in predlagala premor za razmislek z zamrznitvijo začetka veljavnosti sprememb.

V poročilu iz novembra 2018 je bilo priporočeno:

- *takoj je treba prekiniti izvajanje pravosodne zakonodaje in kasnejših izrednih odlokov,*
- *pregledati je treba pravosodno zakonodajo ob doslednem upoštevanju priporočil v okviru MeSP ter Beneške komisije in skupine GRECO.*

Romunski organi niso upoštevali teh priporočil in pri tem trdili, da ima pravosodna zakonodaja pravne učinke, ki jih ni mogoče zaustaviti.

Cilj priporočil je bil obravnavati bistvo težav, ki jih je ustvarila zakonodaja, pri čemer so se z nadaljnjimi ukrepi te težave še povečale. Poleg treh izrednih odlokov, ki so bili sprejeti septembra in oktobra 2018, je vlada v začetku leta 2019 sprejela še dva izredna odloka, s katerima je spremenila pravosodno zakonodajo.¹⁶ Kot v prejšnjih zadevah so hitrost sprejetja, pomanjkanje posvetovanja in nejasna utemeljitev teh izrednih odlokov vplivali na pravno varnost in predvidljivost sodnega postopka. Spremembe, namenjene pospešitvi ustanovitve posebnega oddelka za preiskovanje kaznivih dejanj sodnikov in razširitev njegove pristojnosti, ali pa naknadne spremembe zahtev in proceduralnih pravil za imenovanje tožilcev (vključno z upravljanjem) v nacionalni protikorupcijski direktorat so še poglobile zaskrbljenost in pomanjkanje zaupanja v te spremembe¹⁷. Zlasti se je zdelo, da so bile nekatere te spremembe zakonodaje namenjene izpolnitvi interesov določenih posameznikov¹⁸.¹⁹ Odzivi na te izredne odloke so bili izrecno negativni, kar je prispevalo k danemu odzivu javnosti na referendumu 26. maja 2019 na spremembe zakonodaje na področju pravosodja z izrednimi odloki.

Izvajanje spremenjene pravosodne zakonodaje v praksi je potrdilo pomisleke iz novembrskega poročila v smislu škodovanja pravosodnemu sistemu. Zlasti je delovanje posebnega oddelka za preiskovanje kaznivih dejanj, ki jih storijo sodniki, potrdilo strahove, ki so bili izraženi tako znotraj kot zunaj Romunije, da bi se lahko oddelek uporabljal za izvajanje političnega pritiska²⁰. Obstajajo različni primeri, v katerih je posebni oddelek na podlagi svojih pooblastil ravnal tako, da je spremenil potek kazenskih preiskav na način, ki zbuja resne dvome o njegovi objektivnosti.²¹ Med drugim je posebni oddelek začel preiskave proti sodnikom in tožilcem, ki so nasprotovali trenutnim spremembam v pravosodnem sistemu ter nenadnim spremembam v pristopu k tekočim zadevam, kot je umik ugovorov, ki jih je predhodno vložil nacionalni protikorupcijski direktorat v primerih

¹⁶ Izredni odlok št. 7/2019 z dne 20. februarja 2019 in izredni odlok št. 12/2019 z dne 5. marca 2019.

¹⁷ Za več podrobnosti o spremembah glej tudi tehnično poročilo.

¹⁸ Primeri zajemajo: retroaktivno podaljšanje zahtevanega trajanja delovne dobe za tožilce, kar je nekaterim osebam preprečilo dostop do določenih delovnih mest; zmanjšanje zahtev in sprememba postopka imenovanja za vodstveno osebje posebnega oddelka, kar je omogočilo imenovanje določenih oseb; potrditev imenovanj glavnih tožilcev s strani plenuma vrhovnega sodnega sveta, ki je omogočila izognitev negativnemu mnenju oddelka tožilstva.

¹⁹ Mnenje Beneške komisije št. 950/2019, odstavek 49.

²⁰ Na tem mestu velja omeniti, da je posebni oddelek vložil zahtevo za kazensko preiskavo zoper več članov Komisije in njenega osebja na podlagi pritožbe iz 30. januarja 2019, v kateri so bile osebe obdolžene zlorabe pri opravljanju dolžnosti, zavajajočega sporočanja lažnih informacij in ustanovitve organizirane kriminalne združbe v povezavi s pripravo poročila MeSP iz novembra 2018. V to preiskavo je bil vključen tudi sedanji generalni tožilec. Komisija opozarja, da imajo na ozemlju vsake države članice člani Komisije in njenega osebja imuniteto pred pravnimi postopki v zvezi z dejanji, storjenimi pri opravljanju uradnih dolžnosti, ki izhaja iz Protokola o privilegijih in imunitetah, priloženega k Pogodbama. Kljub temu, da romunski organi v zvezi s tem nimajo pristojnosti, je posebni oddelek to zadevo evidentiral 11. februarja in jo zaprl šele 27. marca, pri čemer se je skliceval na pomanjkanje dokazov (http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03).

²¹ Ključni primer je bila kazenska zadeva zoper nekdanjo glavno tožilko nacionalnega protikorupcijskega direktorata v času njene kandidature za mesto evropske javne tožilke. Izbira trenutka za začetek kazenske zadeve in razpored sodnih pozivov sta se zdela posebej namenjena oviranju te kandidature in v odločbi vrhovnega kasacijskega sodišča glede uporabljenih preventivnih ukrepov je bila zadeva označena za nezakonito. Dejstvo, da je bila evidentirana še ena zadeva zoper generalnega tožilca, dozdevno potrjuje vzorec ukrepov, sprejetih zoper višje sodnike, ki so bili kritični do posebnega oddelka.

korupcije na visoki ravni²². Prav tako so bila sporna imenovanja na vodstvena mesta posebnega oddelka. Zaradi tega so številne zainteresirane strani v Romuniji pozvale k razpustitvi posebnega oddelka.²³

Beneška komisija je junija 2019 sprejela mnenje glede izrednih odlokov²⁴, v katerem je potrdila dodatne pomisleke, ki so izhajali iz novih sprememb²⁵ in delovanja posebnega oddelka. Skupina GRECO je v dveh novih poročilih iz junija 2019 izrazila podobne pomisleke²⁶.

Minister za pravosodje je julija 2019 izrazil pripravljenost, da opredeli ustrezne zakonodajne rešitve na podlagi posvetovanj s pravosodnimi organi in parlamentom kot del novega procesa strukturnega posvetovanja²⁷. Vendar je bilo mogoče iz poznejših izjav vodstva vlade na splošno sklepati, da ne bodo predlagane nobene spremembe v zvezi s posebnim oddelkom. Zato vprašanja, ki so jih izpostavile Evropska komisija, Beneška komisija in skupina GRECO, niso privedla do nadaljnjih sprememb.

Imenovanja v sodstvu in pritiski na pravosodne institucije

Dogodki od novembra 2018 so potrdili ustreznost dolgoletnega priporočila v okviru MeSP, da mora biti postopek imenovanja glavnih tožilcev trdnější in bolj neodvisen. Poročilo MeSP iz leta 2018 je opozorilo zlasti na tekoče postopke razrešitve/imenovanja glavnega tožilca nacionalnega protikorupcijskega direktorata in generalnega tožilca.

V poročilu iz novembra 2018 je bilo priporočeno:

- *takoj je treba prekiniti vse postopke imenovanj in razrešitev višjih tožilcev, ki so v teku,*
- *ponovno je treba začeti postopek za imenovanje vodje tožilcev nacionalnega protikorupcijskega direktorata z dokazanimi izkušnjami pri pregonu kaznivih dejanj korupcije in z jasnim mandatom tega direktorata za nadaljevanje izvajanja strokovnih, neodvisnih in nepristranskih preiskav korupcije,*
- *spoštovati je treba negativna mnenja vrhovnega sveta glede imenovanj ali razrešitev tožilcev na vodstvenih položajih do uveljavitve novega zakonodajnega okvira v skladu s priporočilom 1 iz januarja 2017.*

Prvotno ni bilo ukrepanja na podlagi teh priporočil. Tedanji minister za pravosodje je ohranil izbiro kandidata za mesto glavnega tožilca nacionalnega protikorupcijskega direktorata. Predsednik Romunije je januarja 2019 že drugič zavrnil imenovanje tega kandidata. Od tega trenutka je postopek dejansko prekinjen, nacionalni protikorupcijski direktorat pa ima začasno vodstvo. Tedanji minister za pravosodje je tudi nadaljeval postopek razrešitve generalnega državnega tožilca, čeprav je vrhovni sodni svet podal negativno mnenje glede tega. Predsednik Romunije je januarja 2019 razrešitev zavrnil. Vendar, ker naj bi se delovno mesto maja 2019 sprostilo, je minister aprila organiziral postopek imenovanja. Kot že v primeru postopka za glavnega tožilca nacionalnega protikorupcijskega direktorata julija 2018 je minister kot neprimerne zavrnil vse kandidate, čeprav jih je bilo več v tistem trenutku na položajih višjih tožilcev, med drugim tudi generalni tožilec. Zaradi tega se je generalni tožilec odločil, da se upokoji, in tudi ta funkcija se zdaj izvaja začasno²⁸. Tedanji minister je začel nov

²² Za primere in podrobnosti glej tehnično poročilo.

²³ To vključuje zveze sodnikov, civilno družbo in opozicijske stranke.

²⁴ Mnenje o izrednih odlokih Geo št. 7 in Geo št. 12, ki spreminjajo zakonodajo o pravosodju, CDL-AD(2019)014, 21.–22. junij 2019) – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e).

²⁵ Mnenje opozarja na resna vprašanja o pravilnosti in utemeljenosti nekaterih sprememb.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 in GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Delovna skupina v okviru ministrstva za pravosodje ob posvetovanju z vsemi pravosodnimi organi in poklicnimi združenji sodnikov pripravlja oceno. Minister za pravosodje je 17. septembra 2019 poročal, da predhodne ugotovitve, sprejete na delovni ravni, ne podpirajo delovanja posebnega oddelka v njegovi trenutni obliki.

²⁸ Glavni tožilec direktorata za preiskovanje kaznivih ravnanj s področja organiziranega kriminala in terorizma (DIICOT) je 2. oktobra 2019 po škandalih v zvezi s tekočimi preiskavami in zaradi političnega pritiska odstopil. Vse višje tožilske funkcije se zdaj izvajajo začasno.

postopek imenovanja generalnega tožilca, vendar ga je novi minister za pravosodje, ki je nastopil funkcijo aprila 2019, razveljavil. S pristopom, ki ga je uporabil sedanji minister, je bilo preprečeno nadaljnje poslabšanje razmer in omogočeno izboljšanje postopka. To bi morala romunska vlada prednostno nadaljevati, saj izkušnje zadnjih let potrjujejo nevarnost političnega vplivanja na postopek na škodo kakovosti imenovanj in potrebo po dolgoročni in trajnostni rešitvi.

Pravosodna inšpekcija ima ključno vlogo pri zagotavljanju zaupanja javnosti v neodvisnost, strokovnost in integriteto pravosodja. Po letih pozitivnih ocen je poročilo iz novembra 2018 opozorilo na precejšnje pomisleke glede inšpekcije: ponavljajoči se disciplinski postopki zoper sodnike, ki so javno nasprotovali usmeritvi reforme pravosodja, razkritja dokumentov, ki so jih politiki nato uporabili za napade na pravosodne institucije, in podaljšanje mandata vodstva s strani vlade.

V poročilu iz novembra 2018 je bilo priporočeno:

- *vrhovni sodni svet mora takoj imenovati začasno vodstvo pravosodne inšpekcije in v roku treh mesecev na podlagi natečaja imenovati novo vodstvo inšpekcije.*

Vrhovni sodni svet ni imenoval novega začasnega vodstva in zato je glavni inšpektor ostal začasno na funkciji do maja 2019, ko je svet znova imenoval istega glavnega inšpektorja, kljub polemikam. Istočasno se vzorec disciplinskih postopkov zoper sodnike²⁹, vključno z vodji pravosodnih institucij, ki nasprotujejo reformam pravosodja, od zadnjega poročila ni spremenil, ni pa se končalo niti razkrivanje dokumentov³⁰. Priporočilo iz novembra 2018 zato ni več relevantno, toda osnovni pomisleki ostajajo povsem utemeljeni.

Zaporedna poročila MeSP so opozarjala na pritisk, ki ga politiki in mediji z javnimi napadi izvajajo na sodnike in pravosodne institucije. Od začetka leta 2018 to še stopnjujejo ukrepi organov, pristojnih za disciplinske ukrepe in kazenske preiskave sodnikov. Že dolgo se tovrsten pritisk izvaja na nacionalni protikorupcijski direktorat, pa tudi na urad generalnega državnega tožilca. V referenčnem obdobju se je močno povečal tudi pritisk na vrhovno kasacijsko sodišče, ki je pristojno za številna sojenja v zvezi s korupcijo na visoki ravni. Vlada je zoper vrhovno kasacijsko sodišče vložila dve ustavni pritožbi v zvezi z njegovo razlago proceduralnih pravil o sestavi senatov kazenskih sodnikov³¹. Poleg tega je pravosodna inšpekcija zoper predsednico vrhovnega kasacijskega sodišča vložila disciplinsko pritožbo in sodniški oddelek vrhovnega sodnega sveta je pozval k njenemu odstopu. Zdi se, da je namen teh potez skupaj izvajati pritisk na vrhovno kasacijsko sodišče in ko je predsednica napovedala, da se ne namerava prijaviti za drugi mandat, je jasno navedla, da so razlog za njeno odločitev prav ta dejanja³³.

Vrhovni sodni svet je pred kratkim imenoval novo predsednico vrhovnega kasacijskega sodišča. Izredno pomembno bo, da vrhovno kasacijsko sodišče pod novim vodstvom ohrani neodvisnost in visoko stopnjo strokovnosti, tudi v boju proti korupciji na visoki ravni.

²⁹ Primeri disciplinskih preiskav v zvezi z javnimi izjavami, v katerih je izražena kritika tekočih reform: <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a>[InfoCSM], <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e>[InfoCSM], <http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274>[InfoCSM], http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36, <https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>.

³⁰ Nedavni primer se nanaša na poročilo pravosodne inšpekcije o uporabi dogovora o sodelovanju med tožilstvom in obveščevalnimi službami za prisluškovanje telefonskim pogovorom. Poročilo je prišlo v medije, preden ga je uspel analizirati vrhovni sodni svet.

³¹ Ti ustavni pritožbi je vlada vložila pri ustavnem sodišču ter pri tem izpostavila konflikt med parlamentom (kot zakonodajalcem) in vrhovnim kasacijskim sodiščem, in sicer ker je vrhovno kasacijsko sodišče pri svoji razlagi prava preseglo svoja ustavna pooblastila in s tem nadomestilo zakonodajalca.

³² Izraženi so bili dvomi glede pristojnosti ustavnega sodišča za presojo pravne razlage, ki jo je podalo vrhovno kasacijsko sodišče.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>.

Ti dogodki potrjujejo oceno, ki jo je Komisija podala v poročilu iz novembra 2018, da vrhovni sodni svet ne izpolnjuje svoje vloge zagotavljanja učinkovitega nadzora in ravnotežja za zaščito neodvisnosti pravosodnih institucij, nad katerimi se izvajajo pritiski (glej priporočilo 7).

Kazenska zakonika

Romunski parlament je julija 2018 po nujnem postopku sprejel spremembe kazenskega zakonika in zakonika o kazenskem postopku. Te spremembe sta med drugim močno kritizirali Evropska komisija in Beneška komisija³⁴. Poseben vir zaskrbljenosti je bila nenadna sprememba ravnotežja med pravicami obtožencev, pravicami žrtev in dolžnostjo države, da učinkovito preganja kazniva dejanja. Spremembe so bile očitno v nasprotju s priporočilom v okviru MeSP, da je treba izboljšati stabilnost zakonikov in ju spremeniti le v delih, kjer je bilo treba spremembe uvesti na podlagi odločb ustavnega sodišča in prenosa direktiv EU. Številne spremembe so se zdele nezdružljive s pravom EU oziroma mednarodnimi obveznostmi Romunije. Ustavno sodišče je oktobra 2018 razsodilo, da je bilo veliko sprememb neustavnih.

V poročilu iz novembra 2018 je bilo priporočeno:

- *zamrzniti je treba začetek veljavnosti sprememb kazenskega zakonika in zakonika o kazenskem postopku,*
- *ponovno je treba odpreti revizijo kazenskega zakonika in zakonika o kazenskem postopku ob doslednem upoštevanju potrebe po skladnosti z določbami prava EU in mednarodnimi protikorupcijskimi instrumenti ter priporočil v okviru MeSP in mnenja Beneške komisije.*

Ta priporočila niso bila upoštevana. V postopku je prišlo do premora, vendar pomisleki niso bili upoštevani in v tem času niso bili opravljeni niti poglobljen razmislek niti posvetovanja. Parlament je aprila sprejel preoblikovane spremembe obeh zakonikov in tudi posebnega zakona o korupciji, in sicer po nujnem zakonodajnem postopku. Številne spremembe so še naprej vzbujale zaskrbljenost zaradi svojega učinka na sposobnost organov kazenskega pregona in pravosodja za preiskovanje in sankcioniranje kaznivih dejanj na splošno ter zlasti kaznivih dejanj korupcije. Utemeljitev, ki jo je podala večina v parlamentu, ki je podpirala spremembe, je bila ohranitev zgolj tistih sprememb, ki jih ustavno sodišče v odločbah iz oktobra 2018 ni razglasilo za neustavne. Opozicijske stranke in predsednik Romunije so te spremembe izpodbijali pred ustavnim sodiščem, ki je julija 2019 razsodilo, da so spremembe kot celota neustavne in niso v skladu z njegovimi prejšnjimi odločbami.³⁵

Čeprav je posredovanje ustavnega sodišča učinkovito končalo ta zakonodajni postopek in pomenilo, da spremembe ne bodo začele veljati na podlagi ustavnosti, pa zaskrbljenost Evropske komisije in mnogih drugih opazovalcev izhaja iz izbranih politik, ki so bile podlaga za spremembe. Zato ostaja zaskrbljujoče, da izbrana politika ni bila izrecno ovržena³⁶.

3.1.2 Priporočila iz januarja 2017: neodvisnost sodstva in reforma pravosodja

3.1.2.1 Neodvisnost sodstva

Priporočilo 1: vzpostavitev robustnega in neodvisnega sistema imenovanja tožilcev na najvišje položaje na podlagi jasnih in preglednih meril ter ob podpori Beneške komisije.

Priporočilo 2: zagotoviti, da kodeks ravnanja poslancev, ki ga v tem trenutku pripravljajo v parlamentu, vsebuje jasne določbe o vzajemnem spoštovanju med institucijami in o tem, da bi morali poslanci in parlamentarni postopki upoštevati neodvisnost pravosodja. Podoben kodeks ravnanja bi lahko bil sprejet za ministre.

³⁴ Mnenje Beneške komisije št. 930/2018.

³⁵ [Obrazložitev sodb še niso bile objavljene.](#)

³⁶ Parlament je avgusta 2019 uradno zavrnil zakon o amnestiji in pomilostitvi iz februarja 2017, ki je ostal med predlogi parlamenta.

Imenovanja

Januarja 2017 je Komisija ponovila svoje priporočilo, da bi bilo treba uvesti pregleden sistem imenovanj državnih tožilcev na najvišje položaje, ki bi temeljila na dosežkih, novi sistem pa bi vseboval dovolj zaščitnih ukrepov, ki bi preprečevali politizacijo postopka. V poročilu iz novembra 2018 je bilo ugotovljeno, da se je stanje poslabšalo, in ta trend se je nadaljeval (glej zgoraj).³⁷

Preglednost postopka se je povečala, zlasti ko je ministrstvo za pravosodje objavilo merila za izbor in oceno. Sedanji minister za pravosodje je priznal potrebo po dodatnih izboljšavah. Vendar dejstvo, da so bile v manj kot šestih mesecih uvedene štiri spremembe, ponazarja, da kratkoročne uporabne izboljšave niso enakovredne dolgoročni rešitvi. Kot je bilo že navedeno v poročilih MeSP, je problematika že tako dolgotrajna, da je treba poiskati spremembe, ki temeljijo na soglasju in so vgrajene v zakonodajo. Vključitev Beneške komisije v iskanje rešitev ostaja najboljši način za vzpostavitev ravnotežja med vključenostjo vlade in pravosodnih organov, kar lahko vpliva na raven zaupanja javnosti.

Kodeksi ravnanja

V obdobju poročanja so bile še naprej zelo običajne kritike pravosodnega sistema in sodnikov v medijih ter s strani predstavnikov vlade in parlamenta.

Od konca leta 2017 velja kodeks ravnanja za poslance. Vendar je bilo v poročilu iz novembra 2018 ugotovljeno, da brez izrecnih določb o spoštovanju neodvisnosti sodstva kodeks te funkcije še ne opravlja. Od poročila iz novembra 2018 je poslanska zbornica v nekaterih primerih naložila sankcije za kršitve kodeksa, vendar se zdi, da ni povezave med sankcijami in primeri kritik sodstva, ki bi lahko ogrozile njegovo neodvisnost.³⁸

Komisija je tudi predlagala, da bi bilo koristno imeti kodeks ravnanja za ministre. Vlada je aprila 2019 spremenila kodeks ravnanja za ministre, da bi vključila izrecno omembo potrebe po spoštovanju neodvisnosti sodstva. Ni še jasno, ali lahko ta kodeks deluje kot učinkovito orodje za zagotavljanje odgovornosti.

3.1.2.2 Reforma pravosodja

Priporočilo 3: treba bi bilo zaključiti trenutno fazo reforme romunskih kazenskih zakonikov, pri čemer bi moral parlament po posvetovanju s pravosodnimi organi uresničiti svoje načrte glede sprejetja sprememb, ki jih je predstavila vlada v letu 2016. Minister za pravosodje, vrhovni sodni svet in vrhovno kasacijsko sodišče bi morali dokončno oblikovati akcijski načrt, da bi se zagotovilo spoštovanje novega roka za izvedbo preostalih določb zakonika o civilnem postopku.

Priporočilo 4: da bi se dodatno izboljšali preglednost in predvidljivost zakonodajnega postopka ter se okrepili notranji zaščitni ukrepi za zagotovitev nepovratnosti, bi morala vlada in parlament zagotoviti popolno preglednost in ustrezno upoštevati posvetovanja z zadevnimi organi in zainteresiranimi stranmi pri odločanju in zakonodajni dejavnosti na področju kazenskega zakonika in zakonika o kazenskem postopku, protikorupcijske zakonodaje, zakonodaje o integriteti (nezdružljivost, navzkrižja interesov in neupravičeno premoženje), zakonodaje o pravosodju (zakonodaja, ki se nanaša na organizacijo pravosodnega sistema) ter civilnega zakonika in zakonika o civilnem postopku, pri čemer je lahko vzor preglednost odločanja, ki jo je uvedla vlada v letu 2016.

Zakonik o civilnem postopku

Priporočilo 3 zajema dokončanje reforme zakonika o civilnem postopku, v okviru katere je bila v civilni postopek uvedena faza posvetovalnega senata. Leta 2018 je bila ta reforma opuščena³⁹. To

³⁷ COM(2018) 851 in SWD(2018) 551. Glej tudi mnenje Beneške komisije št. 924/2018 z dne 20. oktobra 2018.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>.

³⁹ Spremenjena zakonodaja je začela veljati decembra 2018. Zakon št. 310/2018 z dne 17. decembra 2018 o spremembah in dopolnitvah zakona št. 134/2010 o zakoniku o civilnem postopku.

pomeni, da koraka, ki je bil zasnovan za povečanje učinkovitosti civilnega sodstva, ne bo več, vendar bi moralo to ustvariti priložnost za obdobje stabilnosti v tej veji pravosodnega sistema.

Preglednost in predvidljivost zakonodajnega postopka za zakonodajo na področju reforme pravosodja in boja proti korupciji (za kazenski zakonik glej zgoraj)

V poročilu iz januarja 2017 je bilo pojasnjeno, da je bil pomemben sam *postopek* sprejemanja zakonodaje. To je še naprej zaskrbljujoče. Beneška komisija⁴⁰ je ostro kritizirala postopek spremembe pravosodne zakonodaje z vrsto izrednih odlokov, saj je ta postopek močno vplival na kakovost zakonodaje, pravno varnost, zunanje kontrole vlade in načelo delitve oblasti.⁴¹ Podobno, kot je navedeno zgoraj, je zakonodajni postopek v parlamentu aprila 2019, s katerim so bili spremenjeni kazenski zakonik in zakonik o kazenskem postopku ter posebni zakon o korupciji, trajal samo približno en teden.

To je bila ena pglavitnih točk, ki jih je Komisija navedla v svojem dopisu iz maja 2019, v katerem je izrazila zaskrbljenost zaradi tveganj za spoštovanje načela pravne države. To zaskrbljenost je odražal tudi izid referendumu iz maja, v katerem je javnost izrazila močno podporo bolj urejenemu postopku. Predsednik vlade je izjavil, da bo vlada upoštevala rezultate in se vzdržala sprejetja izrednih odlokov na področju pravosodja. Parlament je prav tako septembra 2019 razpustil posebni parlamentarni odbor za sistematizacijo, poenotenje in zagotavljanje zakonodajne stabilnosti v pravosodju, ki je bil odgovoren za nekatere od najbolj nenadnih uporabljenih postopkov.

Od poročila iz novembra 2018 so se podobni pomisleki porajali tudi ob zakonodajnih predlogih v povezavi s pravnim okvirom za integriteto. Zaporedne spremembe zakonov o integriteti so še stopnjevale pomanjkanje jasnosti in pravne varnosti (glej drugo merilo).

Priporočilo 5: vlada bi morala vzpostaviti ustrezen akcijski načrt za rešitev vprašanja izvrševanja sodnih odločb in izvajanja sodne prakse sodišč s strani javne uprave, vključno z mehanizmom za zagotavljanje točnih statističnih podatkov, da se omogoči spremljanje v prihodnosti. Razviti bi morala tudi sistem notranjega spremljanja, ki bi vključeval vrhovni sodni svet in Računsko sodišče, da se zagotovi pravilno izvajanje akcijskega načrta.

Priporočilo 6: strateška pravosodna uprava, tj. minister za pravosodje, vrhovni sodni svet, vrhovno kasacijsko sodišče in vrhovni državni tožilec, bi morala zagotoviti izvajanje akcijskega načrta, kakor je bil sprejet, ter uvesti redno skupno javno poročanje o njegovem izvajanju, vključno z rešitvami vprašanj pomanjkanja sodnih uradnikov, pretirane delovne obremenitve in zamud pri obrazložitvi odločb.

Spoštovanje sodnih odločb

Romunska vlada je 3. aprila 2019 odobrila memorandum glede „ukrepov za zagotovitev izvrševanja sodb zoper javnega dolžnika v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi z neizvrševanjem sodb zoper javnega dolžnika ali njihovim izvrševanjem z zamudami“. Podlaga za te ukrepe je bila skupina zadev „Săcăleanu proti Romuniji“, ki jih je obravnavalo Evropsko sodišče za človekove pravice⁴².

Predloge iz memoranduma, vključno s potrebnimi regulativnimi ukrepi, zdaj analizirajo romunski organi, da bi se pripravili na njihovo izvajanje. Ministrstvo za pravosodje in vrhovni sodni svet

⁴⁰ Mnenje Beneške komisije št. 950/2019.

⁴¹ V mnenju je bilo ugotovljeno: „najbolj zaskrbljujoče je, da vlada še naprej sprejema zakonodajne spremembe z izrednimi odloki. Čeprav Ustava jasno navaja, da bi moral biti to izreden ukrep, pa je sprejemanje zakonodaje z vladnimi izrednimi odloki postalo rutinsko. Temeljna pravila delovanja ključnih državnih institucij se spreminjajo prehitro in prepogosto, brez priprav in posvetovanj, kar odpira zakonita vprašanja o tehtnosti rezultatov ter resničnih motivih za nekatere od teh sprememb. Nova pravna besedila niso jasna. S to prakso se slabijo zunanje kontrole vlade, praksa je v nasprotju z načelom delitve oblasti in krati pravno varnost.“

⁴² Akcijski načrt strukturnih ukrepov v zvezi s skupino zadev Săcăleanu je mogoče najti na spletni strani <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>.

zaključujeta pripravo aplikacije „ECRIS“, ki se bo uporabljala za identifikacijo pravnomočnih sodb, v katerih so javne institucije dolžniki ali upniki⁴³.

Strukturne reforme pravosodnega sistema

Strateška pravosodna uprava v večini referenčnega obdobja ni delovala, kot je bilo predvideno⁴⁴. Od septembra 2019 so se znova organizirale seje, spremljali pa so jih novi usklajevalni mehanizmi in prizadevanja za vzpostavitev dialoga s sodniki, poklicnimi združenji in civilno družbo⁴⁵. Glede na trenutne izzive je bistvenega pomena, da se strateška pravosodna uprava razvije v forum, ki bo sposoben obravnavati glavna strateška vprašanja za pravosodni sistem. Na ta način bi lahko omogočila ponovno vzpostavitev zaupanja med ključnimi pravosodnimi in vladnimi institucijami. Dejstvo, da so bile temeljne spremembe v delovanju in organizaciji pravosodnega sistema uvedene z izrednimi odloki in ne na podlagi sporazumnih odločitev skupaj s strateško pravosodno upravo, lahko le zmanjša učinkovitost in vzdržnost teh sprememb.⁴⁶

Priporočilo 7: novi vrhovni sodni svet bi moral pripraviti skupen program za svoj mandat, vključno z ukrepi za spodbujanje preglednosti in odgovornosti. Vključevati bi moral strategijo o ozaveščanju in redne odprte sestanke s skupščinami sodnikov in tožilcev na vseh ravneh ter s civilno družbo in strokovnimi organizacijami, poleg tega pa pripravljati letna poročila, o katerih bi se razpravljalo na generalnih skupščinah sodnikov in tožilcev.

Preglednost in odgovornost vrhovnega sodnega sveta

Medtem ko vrhovni sodni svet poroča o nadaljevanju izvajanja prednostnih nalog svojega mandata⁴⁷, pa so obdobje od poročila iz novembra 2018 zaznamovala notranja razhajanja in spori. Poleg tega je bilo njegovo delo pogosto potisnjeno na rob, kadar sta vlada ali parlament sprejela bistvene odločitve glede organizacije in delovanja pravosodja. Stališča v okviru vrhovnega sodnega sveta glede vprašanj, ki so odločilna za delovanje romunskega pravosodnega sistema, kot so pristojnost posebnega oddelka za preiskovanje sodnikov ali ključna imenovanja ter zagovarjanje neodvisnosti pravosodja, vzbujajo pomisleke glede njegove institucionalne neodvisnosti in avtoritete. To so še dodatno poslabšale spremembe pravosodne zakonodaje, ki so omogočile, da odločitve o ključnih vprašanjih sprejema zgolj nekaj članov vrhovnega sodnega sveta (glej zgoraj). O tem pričajo med drugim izjave v imenu vrhovnega sodnega sveta, s katerimi pa soglaša le del njegovih članov. Isti vzorec ponazarjata tudi pomanjkanje podpore poklicnih združenj ali usklajevanje s sodniki na sodiščih in tožilstvih. V vrhovnem sodnem svetu so bila deljena mnenja glede primerne odziva na priporočila Evropske komisije, Beneške komisije in Skupine držav proti korupciji ter splošneje glede pravega trenutka za ukrepanje za zaščito neodvisnosti pravosodja, saj sedanji predsednik vrhovnega sodnega sveta in del njegovih članov še vedno zagovarjajo besedila pravosodne zakonodaje v sedanji obliki. Vrhovni sodni svet se je odzval na nekatere pritožbe glede zaščite neodvisnosti, ugleda in nepristranskosti sodnikov, ki jih je prejel, vendar se zdi njegov odziv precej skromen v primerjavi z obsegom problematike. Kadar je vrhovni sodni svet zagovarjal neodvisnost sodstva, so se ob tem včasih porajala vprašanja morebitne politične pristranskosti.⁴⁸

⁴³ Glej tehnično poročilo, priporočilo 5.

⁴⁴ Strateško pravosodno upravo sestavljajo minister za pravosodje, vrhovni sodni svet, vrhovno kasacijsko sodišče in generalni tožilec. Ustanovljena je bila leta 2016 kot forum za omogočanje razprave in sporazumnega odločanja glede strateških usmeritev in virov za pravosodni sistem. Prav tako izvaja nadzor nad izvajanjem strategije za razvoj sodstva.

⁴⁵ Seja strateškega upravnega sveta je bila 17. septembra. Sedanji minister za pravosodje načrtuje seje vsakih šest tednov. Vzporedno se srečujejo delovne skupine in se izvajajo posvetovanja glede posebnega oddelka, ki preiskuje kazniva dejanja, ki so jih storili sodniki, ter glede kazenskih zakonikov.

⁴⁶ Kot so izredni odloki o pravosodni zakonodaji, sprejeti med septembrom 2018 in marcem 2019.

⁴⁷ Za obdobje 2017–2022.

⁴⁸ Na primer izjave, s katerimi so bile obsojene deklaracije predsednika Evropskega parlamenta, v katerih je slednji kritiziral preventivne ukrepe, ki jih je sprejel posebni oddelek za preiskovanje sodnikov, kar je kandidatu za Evropsko javno tožilstvo preprečilo udeležbo na obravnavi Evropskega parlamenta; in izjava

Dosežen je bil nadaljnji napredek pri izpolnjevanju prvega merila v povezavi s priporočilom 5 (izvrševanje sodb) in priporočilom 3 (le v zvezi z zakonikom o civilnem postopku). Priporočila 1, 3 in 4 niso bila upoštevana. V zvezi s priporočili 2, 6 in 7 ni bilo napredka v smeri smiselnih rezultatov. Kar zadeva dodatna priporočila iz novembra 2018, se je položaj še poslabšal, nedavni pozitivni pristop pa ni obrodil sadov v smislu konkretnih ukrepov za izboljšanje položaja. Pomisleki glede tveganj za učinkovitost in neodvisnost pravosodnega sistema so bili potrjeni. Zato Komisija meni, da se za prvo merilo ne more šteti, da je izpolnjeno, in da morajo romunski organi sprejeti ukrepe, namenjene izpolnitvi vseh priporočil iz januarja 2017 in novembra 2018.

3.2 Drugo merilo: Okvir za integriteto in nacionalna služba za integriteto

Predvidljivost in pravna varnost glede pravnega okvira za integriteto

V prejšnjih poročilih MeSP so bili poudarjeni nadaljnji izzivi v zvezi s pravnim okvirom za integriteto ter potrebo po stabilnosti in jasnosti. V zadnjih dveh letih in pol je bilo sprejetih pet zakonodajnih predlogov, ki spreminjajo zakonodajo o integriteti. Poleg oslabitve nekaterih določb in zmožnosti nacionalne službe za integriteto za nadaljevanje svojega dela so te zaporedne spremembe še dodatno prispevale k ohranitvi razdrobljenosti pravnega okolja.

Še zlasti sta zaskrbljujoča dva predloga, ki sta začela veljati leta 2019. Prvi predlog predvideva triletni zastaralni rok za dokumente, ki ugotavljajo obstoj navzkrižja interesov ali nezdružljivosti. To kot prvo konkretno vpliva na tekoče zadeve, pri čemer nacionalna služba za integriteto načrtuje, da bo morala do konca tega leta zaključiti približno 200 preiskav. Kot drugo ustvarja nedoslednost z drugimi določbami okvira za integriteto, kar pomeni, da ni več jasno, ali je mogoče še vedno naložiti kazen po pravnomočni sodni odločbi, če je ta (ne pa samo poročilo nacionalne službe za integriteto) sprejeta po koncu triletnega obdobja. Drugi predlog spreminja režim sankcioniranja v zvezi z navzkrižjem interesov za lokalne izvoljene uradnike z uvedbo novega režima za upravne sankcije. Ta je milejši od trenutnega režima in nacionalna služba za integriteto meni, da ne omogoča odvratilnih sankcij. Dovolj odvratilne sankcije za nezdružljivosti in navzkrižje interesov so pomemben element preprečevanja korupcije. Ta dva predloga povečujeta pravno negotovost glede veljavne ureditve integritete in ustvarjata tveganje za nazadovanje glede izpolnjevanja drugega merila, če ni več mogoče naložiti „odvratilnih sankcij“ (kljub pravnomočni sodni odločbi).

Priporočilo 8: zagotoviti začetek delovanja sistema PREVENT. Nacionalna služba za integriteto in nacionalna agencija za javno naročanje bi morali uvesti poročanje o predhodnih preverjanjih postopkov javnega naročanja in sprejetih nadaljnjih ukrepih na njihovi podlagi, vključno z naknadnimi preverjanji, pa tudi o primerih odkritih navzkrižij interesov ali korupcije, poleg tega pa bi morali organizirati javne razprave, v okviru katerih bi bili vlada, lokalni organi, pravosodje in civilna družba vabljeni, da se odzovejo na poročila.

Priporočilo 9: parlament bi moral pregledno odločati glede nadaljnjega ukrepanja na podlagi pravnomočnih in nepovratnih odločb o nezdružljivosti opravljanja funkcije, navzkrižjih interesov in neupravičenem premoženju, sprejetih zoper njegove člane.

Sistem PREVENT

V poročilu iz novembra 2018 se je to priporočilo štelo za izpolnjeno. Sistem PREVENT še naprej v celoti deluje in nacionalna služba za integriteto poroča o pozitivnih rezultatih. Na splošno so rezultati nacionalne službe za integriteto pri preiskovanju nezdružljivosti in upravnih navzkrižjih interesov ostali stabilni⁴⁹.

Ukrepi na podlagi sodnih odločb, ki se nanašajo na poslance

sodnega sveta o izjavi predsednika Romunije glede zavrnitve kandidata za ministra za pravosodje, ki ga je avgusta 2019 predlagal predsednik vlade.

⁴⁹ Glej tudi tehnično poročilo, drugo merilo.

V poročilu iz novembra 2018 so bile izpostavljene zamude in očitne nedoslednosti v uporabi sankcij za poslance, za katere je bilo s pravnomočno sodno odločbo, sprejeto na podlagi poročila nacionalne službe za integriteto, ugotovljeno, da opravljajo nezdržljive funkcije ali da so v navzkrižju interesov. V njem je bila izpostavljena morebitna različna razlago pravil (zlasti kadar je do incidenta v zvezi z integriteto prišlo v prejšnjem mandatu ali na prejšnjem položaju). Sklep poročila je bil, da je treba pojasniti pravila o nezdržljivosti in navzkrižju interesov na način, ki izpolnjuje merilo v okviru MeSP o zagotavljanju „zavezujočih odločitev, na podlagi katerih se lahko izrečejo odvračilne sankcije“. Od poročila iz novembra 2018 se razmere glede tega vprašanja niso spremenile. Minister za pravosodje je julija 2019 predlagal organizacijo srečanja z vsemi zadevnimi organi, da se obravnava to vprašanje. To bi lahko bil konstruktiven začetek. Cilj bi morala biti trajna rešitev, ki bi prinesla potrebno jasnost.

Priporočilo 8 je ostalo izpolnjeno. Za napredek glede priporočila 9 je potrebna razrešitev sedanje nejasnosti glede pravil. Pojasniti bo treba zakonodajne spremembe v zvezi z zakoni o integriteti, da se odpravi tveganje, da po sprejetju pravnomočne sodne odločbe ne bo več mogoče naložiti odvračilnih sankcij, kar bi pomenilo nazadovanje glede drugega merila. Zato drugo merilo še ni izpolnjeno.

3.3 Tretje merilo: Odpravljanje korupcije na visoki ravni

Vzdržnost nacionalnega protikorupcijskega direktorata in nepovratnost boja proti korupciji

Od poročila iz novembra 2018 in kljub zelo težkim okoliščinam so pravosodne institucije, ki sodelujejo v boju proti korupciji na visoki ravni, nadaljevale preiskovanje obtožb in sankcioniranje hudih kaznivih dejanj korupcije na visoki ravni.

V poročilu iz novembra 2018 je bil ugotovljen vzorec pritiska na ključne protikorupcijske institucije, zlasti nacionalni protikorupcijski direktorat in vrhovno kasacijsko sodišče, ter vse večja zaskrbljenost nad nadaljnjo zmožnostjo izpolnjevanja njihovih nalog, kar bi lahko ogrozilo nepovratnost boja proti korupciji. Čeprav institucije na tem področju beležijo velik uspeh, pa se kažejo znaki škodljivega učinka stalnega pritiska nanje.

Spremenjena pravosodna zakonodaja je vključevala nenadne spremembe zahtev glede trajanja delovne dobe, kar je vplivalo na sposobnost delovanja nacionalnega protikorupcijskega direktorata. Učinkovito obravnavanje primerov korupcije na visoki ravni je prav tako zavrl prenos pristojnosti za številne zadeve na posebni oddelek, ki ni pristojen le za preiskovanje kaznivih dejanj, ki jih storijo sodniki, temveč tudi za povezana kazniva dejanja, ki jih storijo druge osebe. Tveganje, opredeljeno v poročilu iz novembra 2018, da bi bil lahko posebni oddelek uporabljen kot sredstvo za spreminjanje poteka obravnave primerov korupcije na visoki ravni in za izvajanje pritiska na sodnike, se je uresničilo (glej prvo merilo). Od prekinitve postopka imenovanja je nacionalni protikorupcijski direktorat brez glavnega tožilca. Čeprav je direktorat pod začasnim vodstvom uspešno nadaljeval delo, začasna narava tovrstnih začasnih imenovanj prinaša določeno mero negotovosti in ranljivosti.

Močno povečanje pritiska na vrhovno kasacijsko sodišče (glej prvo merilo) je vplivalo tudi na učinkovitost pravosodja v primerih korupcije na visoki ravni. Vlada je zahtevala ustavno presojo razlage, ki jo je vrhovno kasacijsko sodišče uporabilo v dveh ustavnih sporih, in sicer razlage postopkovnih pravil o sestavi pritožbenih senatov s 5 sodniki in senatov s 3 sodniki za sojenje primerov korupcije na prvi stopnji. Čeprav se odločbe ustavnega sodišča ne uporabljajo za zaključene sodne zadeve, je ukrepanje na podlagi sodbe v zvezi s senatom s 5 sodniki povzročilo veliko negotovost. V začetku leta 2019 so potekale razprave o sprejetju izrednega odloka, ki bi v primeru sprejetja omogočil ponovno odprtje vseh zadev v zvezi s korupcijo na visoki ravni, ki jih je s pravnomočno sodbo, ki jo od leta 2014 izreka senat 5 sodnikov, zaključilo vrhovno kasacijsko sodišče. Čeprav zahvaljujoč domačim in mednarodnim kritikam predloga takšen izredni odlok ni bil sprejet, bi bilo pomembno, da bi romunski organi opustili zasledovanje ciljev takšnega ukrepa in pojasnili, da zakonodaja, ki učinkuje na pretekle zadeve, ni potrebna, kot je potrdilo ustavno sodišče v svojih odločbah, ter ponovili svojo zavezanost učinkovitemu boju proti korupciji.

Odločbe ustavnega sodišča neposredno vplivajo na tekoče primere korupcije na visoki ravni, povzročajo zamude in ponoven začetek sojenja, pod določenimi pogoji pa so omogočile ponovno odprtje več pravnomočnih zadev. Polne posledice se bodo še razkrile. Ta očitni posredni vpliv na sodne postopke vzbuja tudi širše pomisleke glede vzdržnosti napredka, ki ga je Romunija do zdaj

dosegla v boju proti korupciji – še toliko bolj, ker to sovпада s spremembami kazenskega zakonika in zakonika o kazenskem postopku, pri katerih ni bilo upoštevano priporočilo iz poročila iz novembra 2018 o potrebi po združljivosti s pravom EU in mednarodnimi protikorupcijskimi instrumenti (glej tudi prvo merilo).

Priporočilo 10: določiti objektivna merila za sprejetje in utemeljevanje odločitev o odvzemu imunitete poslancem, s čimer bi se pripomoglo k zagotovitvi, da se imuniteta ne bi uporabljala za izogibanje preiskovanju in pregonu kaznivih dejanj korupcije. Vlada bi lahko razmislila tudi o spremembi zakonodaje, da bi se imuniteta ministrov omejila na čas opravljanja njihovega mandata. Pri teh korakih ji lahko pomagata Beneška komisija in skupina GRECO. Parlament bi moral vzpostaviti sistem za redno poročanje o odločitvah svojih poslanskih zbornic o zahtevah za odvzem imunitete in bi lahko organiziral javno razpravo, v okviru katere bi se lahko odzvala vrhovni sodni svet in civilna družba.

Priporočilo 10 se nanaša na odgovornost parlamenta pri njegovih odločitvah o zahtevah tožilstva, da se odobrijo preventivni ukrepi, kot so preiskave ali prijetja, in o zahtevah za odobritev preiskave poslancev, če opravljajo tudi ali so opravljali ministrsko funkcijo. Zaradi pomanjkanja obrazložitev odločitev parlamenta in številnih primerov, v katerih parlament ni dovolil nadaljevanja preiskave, so se pojavili pomisleki glede objektivnosti teh odločitev.

Poslanska zbornica je 5. junija 2019 spremenila svoj poslovnik glede pregona članov ali nekdanjih članov vlade, ki so člani poslanske zbornice. Pri tem so se zlasti sklicevali na merila iz poročila Beneške komisije o namenu in odvzemu poslanske imunitete⁵⁰. To spremembo je treba pozdraviti in Komisija željno pričakuje njeno izvajanje v praksi, med drugim tudi z vidika priporočila o vključitvi pravosodnih organov in civilne družbe v razpravo.

Senat se spodbuja k sprejetju podobnega poslovnika. V začetku junija je bila zavrnjena zahteva tožilstva, da se odvzame imuniteta predsedniku senata. Senat je septembra zavrnil zahtevo za začetek pregona senatorja, ki je bil pred tem minister za zdravje.

Komisija ponavlja svojo ugotovitev iz novembra 2018, da je Romunija ponovno odprla podlago za pozitivno oceno, ki jo je januarja 2017 dosegla v zvezi s tretjim merilom. Kljub dejstvu, da sta nacionalni protikorupcijski direktorat in vrhovno kasacijsko sodišče še naprej preiskovala in sankcionirala korupcijo na visoki ravni ter dokazala svojo profesionalnost v zelo težkih okoliščinah, se ob napadih na njune dejavnosti, zaporednih spremembah veljavnega pravnega okvira in morebitnem izpodbijanju avtoritete pravnomočnih sodb porajajo vprašanja o vzdržnosti dosežkov Romunije v boju proti korupciji na visoki ravni. Zato ni mogoče šteti, da priporočilo 10, kljub določenemu nedavnemu pozitivnemu dogajanju, zadošča za zaključitev merila.

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011.

3.4 Četrto merilo: Odpravljanje korupcije na vseh ravneh

Priporočilo 11: nadaljevati izvajanje nacionalne protikorupcijske strategije, še naprej upoštevati roke, ki jih je vlada postavila avgusta 2016. Minister za pravosodje bi moral vzpostaviti sistem poročanja za učinkovito izvajanje nacionalne protikorupcijske strategije (vključno s statističnimi podatki o incidentih, povezanih z integriteto, v javni upravi, podrobnostmi disciplinskih postopkov ter sankcijami in informacijami o strukturnih ukrepih, ki se izvajajo na ranljivih področjih).

Priporočilo 12: zagotoviti, da bo nacionalna agencija za upravljanje zaseženega premoženja delovala v celoti in učinkovito, tako da lahko izda prvo letno poročilo z zanesljivimi statističnimi podatki o odvzemu sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem. Agencija bi morala vzpostaviti sistem za redno poročanje o razvoju upravne zmogljivosti ter rezultatih zasega in upravljanja sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem.

Nacionalna protikorupcijska strategija

Izvajanje nacionalne protikorupcijske strategije se je nadaljevalo na tehnični ravni. Ukrepi za preprečevanje korupcije, kot so interne revizije vseh sodelujočih javnih institucij in misije za ocenjevanje medsebojnih strokovnih pregledov, načrtovane v letu 2018, so se začeli izvajati v centralnih institucijah, pa tudi na lokalni ravni (okrajni sveti in mestne hiše). Platforme za medinstitucionalno sodelovanje so se sestale aprila 2019. Organi poročajo tudi o nadaljnjih ukrepih in dejavnostih za preprečevanje korupcije v osrednjih ministrstvih in javnih institucijah na ranljivih področjih, vključno z izobraževanjem, notranjim ministrstvom in financami. Vendar se preprečevanje korupcije ni štelo za pomembno politično prioriteto.

Eden od ciljev strategije je izboljšati uspešnost boja proti korupciji z nalaganjem kazenskih in upravnih sankcij. Od poročila iz novembra 2018 je državno tožilstvo še naprej učinkovito preganjalo kazniva dejanja korupcije, ki niso v pristojnosti nacionalnega protikorupcijskega direktorata⁵¹. Vendar pa so zgoraj opisani pritisk na te ključne institucije⁵² in zakonodajne spremembe, ki veljajo ali jih je sprejel Parlament, neizbežno negativno vplivale na boj proti korupciji, in sicer v veliki meri zaradi nasprotujočih se signalov v smislu politične podpore nadaljnjim ukrepom za preprečevanje in sankcioniranje korupcije. To vključuje spremembe kazenskega zakonika ter okvira za integriteto, pri čemer obstaja tveganje vpliva na vseh ravneh javne uprave.

Nacionalna agencija za upravljanje zaseženega premoženja

Nacionalna agencija za upravljanje zaseženega premoženja je zdaj v celoti operativna in nadaljuje razvoj svojega dela, o katerem jasno poroča v letnih poročilih. To je pozitiven primer, ko je dobra praksa iz drugih držav članic (Belgije, Francije, Italije in Nizozemske) in drugod prispevala k uspešni zasnovi.

Na podlagi analize četrtega merila lahko Komisija ponovi svoj sklep iz novembra 2018, da so za izpolnitev merila potrebna nadaljnja prizadevanja. Preprečevanje korupcije zavirajo politični dogodki, kar spodkopava verodostojnost napredka (priporočilo 11). Kar zadeva priporočilo 12, Komisija potrjuje, da je to priporočilo izpolnjeno.

4 SKLEP

Od zadnjega poročila se je morala Komisija pogosto vrniti k dogajanju v zvezi z reformo pravosodja in bojem proti korupciji v Romuniji. Komisija je ob vsaki od teh priložnosti potrdila nazadovanje napredka, doseženega v preteklih letih, o katerem je poročala novembra 2018.

Razvoj razmer v prvih mesecih leta 2019 je bil zelo zaskrbljujoč. Komisija je morala zato maja 2019 obvestiti romunske organe, da bo primorana v primeru, da v kratkem ne bodo izvedene potrebne izboljšave ali če bodo sprejeti nadaljnji negativni ukrepi, ukrepati na podlagi okvira za krepitev načela

⁵¹ Rezultati institucij so podrobno opisani v tehničnem poročilu.

⁵² Glej prvo in tretje merilo.

pravne države, ki predvideva odpravljanje pomislekov glede spoštovanja načela pravne države z dialogom (in ki lahko tako presega okvire MeSP).

Komisija je pozdravila dejstvo, da je romunska vlada junija izrazila željo po ponovni uvedbi pristopa in da si je prizadevala za vzpostavitev novih mehanizmov posvetovanja in dialoga s sodstvom. Komisija z zanimanjem pričakuje izvajanje teh zavez v obliki konkretnih zakonodajnih in drugih ukrepov s strani pristojnih romunskih organov. Za napredek bodo potrebni oprijemljivi zakonodajni in upravni ukrepi, namenjeni izpolnjevanju priporočil, povzetih v tem poročilu. Ključne romunske institucije bodo morale skupaj dokazati močno zavezanost neodvisnosti sodstva in boju proti korupciji, ki sta nepogrešljiva temelja, ter zagotovili zmogljivost nacionalnih zaščitnih ukrepov ter sistemov nadzora in ravnotežja za ukrepanje.

Komisija bo v okviru MeSP še naprej pozorno spremljala dogajanje. Obžaluje, da se Romunija ni zavzela za izpolnitev priporočil iz novembra 2018, ki so bila v celoti skladna s stališči drugih institucij EU. Ta priporočila je treba upoštevati, če naj se ponovno začne izvajati proces reform in nadaljuje pot za zaključek postopka v okviru MeSP, kot je bila določena v poročilu iz januarja 2017. Komisija je prepričana, da lahko Romunija obnovi zagon za izpolnjevanje ciljev v okviru MeSP, in je pripravljena romunskim organom pri tem pomagati.