



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 23. november 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	22. november 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 664 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Rumeenias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusammude kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 664 final.

Lisatud: COM(2022) 664 final



Strasbourg, 22.11.2022
COM(2022) 664 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Rumeenias koostöö- ja jälgimiskorra raames saavutatud edusammude kohta

1. SISSEJUHATUS

Koostöö- ja jälgimiskord kehtestati üleminekumeetmena 2007. aastal, kui Rumeenia ühines ELiga, et hõlbustada Rumeenia jätkuvaid jõupingutusi kohtusüsteemi reformimisel ja korruptsioonivastase võitluse tõhustamisel¹. See kujutas endast Rumeenia ja ELi ühiselt võetud kohustust. Kooskõlas koostöö- ja jälgimiskorra loomise otsusega ning nagu nõukogu on rõhutanud ja Euroopa Liidu Kohus² kinnitanud, lõpetatakse koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamine siis, kui kõik Rumeeniale seatud eesmärgid³ on rahuldavalt täidetud.

Koostöö- ja jälgimiskorra alusel on eesmärkidele tuginedes reformiprotsessi toetamiseks ja jälgimiseks tööd tehtud alates 2007. aastast. 2017. aasta jaanuaris hindas komisjon põhjalikult edusamme, mis on tehtud koostöö- ja jälgimiskorra loomisele järgnenud kümne aasta jooksul,⁴ ning see andis selge pildi märkimisväärsest edasiminekest. Komisjon esitas kaksteist konkreetset soovitusi, mille tagasipöördumatust täitmisest piisab koostöö- ja jälgimiskorra protsessi lõpetamiseks, tingimusel et ei ole suundumusi, mis osutavad edusammude suhtes selgelt tagasiminekele.

Sellest ajast alates on komisjon hinnanud soovitude rakendamisel tehtud edusamme neli korda. Aruandeid 2017. aasta lõpust kuni 2019. aastani iseloomustas reformide hoo raugemine. Rumeenia võetud meetmed avasid uuesti küsimused, mis olid 2017. aasta jaanuari aruandes loetud lõpetatuks, ja esitati täiendavaid soovitusi⁵. Nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu nõustusid nende mureküsimustega⁶. 2021. aasta juuni aruandes suudeti siiski tähistada olulisi edusamme, kusjuures paljud soovitusel olid püsiva edasimineku korral täidetavad⁷.

Viimastel aastatel on EL märkimisväärselt arendanud oma vahendeid, et järgida õigusriigi põhimõtteid kogu ELis⁸. Mõned kasutusele võetud vahendid on otseselt seotud ELi jõupingutustega toetada Rumeeniat reformiprotsessis. Selle tulemusena on nüüdseks käivitatud mitu järelevalvesuunda, et tegeleda koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkidega hõlmatud küsimustega.

Kohtusüsteem üldiselt, sealhulgas kohtureform ja korruptsioonivastased raamistikud, on kaks valdkonda, mida käsitletakse kõigi liikmesriikide puhul iga-aastastes aruannetes õigusriigi olukorra kohta⁹. See pidev koordineerimis- ja järelevalveprotsess ulatub kaugemale koostöö- ja jälgimiskorra käivitunud konkreetsest ühinemisjärgsest kontekstist. Õigusriigi aruanded

¹ Koostöö- ja jälgimiskord kehtestati ELi nõukogu 17. oktoobri 2006. aasta järelduste (13339/06) alusel komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsusega (C(2006) 6569).

² Euroopa Kohtu 18. mai 2021. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19: Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ jt, punkt 164.

³ Rumeenia eesmärgid käsitlevad kohtusüsteemi tulemuslikkust ja läbipaistvust, peamisi institutsioone sellistes valdkondades nagu eetika ja korruptsioonivastane võitlus kõikidel tasanditel ning korruptsiooni ennetamine.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751; COM(2018) 851; COM(2019) 499.

⁶ Euroopa Parlamendi 13. novembri 2018. aasta muu kui seadusandlik resolutsioon õigusriigi põhimõtete järgimise kohta Rumeenias, P8_TA-PROV (2018) 0446. Nõukogu järeldused koostöö- ja jälgimiskorra kohta (12. detsember 2018), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/et/pdf>.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Teine vahend, mis on pärast 2018. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruannet kasutusele võetud, on õigusriigi tingimuslikkuse korra määrus ELi eelarve kaitsmiseks (määrus 2020/2092, ELT L 433I, 22.12.2020, lk 1–10).

⁹ Komisjon on seni vastu võtnud kolm õigusriigi olukorda käsitlevat aruannet: COM(2020) 580; COM(2021) 700; COM(2022) 500. Need sisaldasid konkreetseid peatükke Rumeenia kohta: SWD(2020) 322; SWD(2021) 724; SWD(2022) 523.

hõlmavad küsimusi, millel on oluline mõju reformivõimele ja kestlikkusele, nagu õigusaktide ja õigusloomeprotsessi kvaliteet, sõltumatute institutsioonide roll kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi tagamisel, kodanikuühiskonnale soodne keskkond ning meediavabadus ja meedia mitmekesisus. 2022. aasta aruanne õigusriigi olukorra kohta sisaldas esimest korda soovitusi kõigile liikmesriikidele, sealhulgas Rumeeniale, et toetada neid reformide elluviimisel neljas aruandlusvaldkonnas¹⁰. Rumeenia ametiasutused on õigusriigi olukorda käsitleva aruande tsükli raames teinud komisjoniga aktiivset ja konstruktiivset koostööd.

Mitmed õigusriigi põhimõtetega seotud küsimused – eelkõige kohtusüsteemide tulemuslikkus, korruptsioonivastane võitlus ning õigusloomeprotsessi kvaliteet ja kaasavus – on samuti osa Euroopa poolaastast, arvestades nende mõju ettevõtluskeskkonnale, investeeringutele, majanduskasvule ja tööhõivele. Lisaks sisaldab Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava, mida komisjon on positiivselt hinnanud ning mille nõukogu võttis vastu 3. novembril 2021,¹¹ konkreetseid vahe-eesmärke, mis puudutavad koostöö- ja jälgimiskorraga hõlmatud teemasid, mis on reformiprotsessi jaoks keskse tähtsusega, nagu kohtureform ja korruptsioonivastased raamistikud¹².

Selles aruandes antakse ülevaade Rumeenia edusammudest, mida ta on teinud koostöö- ja jälgimiskorra soovitude rakendamisel ning koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkide täitmisel alates 2021. aasta juunist. Nagu ka eelnevatel aastatel, on käesolev aruanne komisjoni põhjaliku analüüsi tulemus, mis on koostatud tihedas koostöös Rumeenia ametiasutuste, kodanikuühiskonna ja teiste sidusrühmadega¹³.

2. SOOVITUSTE TÄITMISEL TEHTUD EDUSAMMUDE HINDAMINE

Selles jaos hinnatakse edusamme varasemates koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes antud komisjoni soovitude, eelkõige 2017. aasta jaanuaris antud 12 soovituse ja 2018. aasta novembris esitatud kaheksa täiendava soovituse täitmisel. Kõigi ülejäänud soovitude täitmine võimaldaks koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamise lõpule viia. Need on olulised sammud, mis on vajalikud, et kinnistada reformiprotsess kestlikule tulevikukursile, mis tähendaks Rumeeniaga tehtavas koostöös keskendumist õigusriigi olukorda käsitleva aruande osana reformide jätkuvale rakendamisele.

2.1. Esimene eesmärk: kohtusüsteemi sõltumatus ja kohtureform¹⁴

Õigusemõistmist käsitlevad õigusaktid ja kohtusüsteemi sõltumatuse õiguslikud tagatised

2018. aasta soovitused

- *Peatada viivitamata õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide ja nendega seotud erakorraliste määruste rakendamine.*
- *Vaadata õigusemõistmist käsitlevad õigusaktid uuesti läbi, võttes arvesse koostöö- ja*

¹⁰ COM(2022) 500, lisa ja peatükk õigusriigi olukorra kohta Rumeenias.

¹¹ Nõukogu 3. novembri 2021. aasta rakendusotsus 12319/21. Konkreetsetele vahe-eesmärkidele viidatakse tekstis.

¹² Nende vahe-eesmärkide täitmist hinnatakse sihtotstarbelise menetluse raames Rumeenia taaste- ja vastupidavuskavas sätestatud kriteeriumide alusel.

¹³ Komisjoni talitused korraldasid 2022. aasta novembris teabekogumissiooni. Veebikoosolekutesse olid kaasatud justiitsminister, Rumeenia parlamendi liikmed, kõrgem justiitsnõukogu, kõrgem kassatsioonikohus, peaprokurör, riiklik korruptsioonivastane direktoraat, riiklik eetikaagentuur, arestitud vara haldamise riiklik agentuur (ANABI), kodanikuühiskonna organisatsioonid ja kohtuliidud.

¹⁴ Esiialgse koostöö- ja jälgimiskorra otsuse täielikud eesmärgid on esitatud lisas.

Kolme õigusemõistmist käsitleva õigusaktiga¹⁵ määratletakse kohtunike staatus ning reguleeritakse kohtusüsteemi ja kõrgema justiitsnõukogu korraldust. Seega on need keskse tähtsusega, et tagada kohtunike sõltumatus ja kohtusüsteemi hea toimimine. 2018. ja 2019. aastal avaldasid nende õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide muudatused olulist mõju kohtusüsteemi sõltumatusele, kvaliteedile ning tõhususele. Peamised tuvastatud mureküsimumused hõlmasid kohtusüsteemis toimepandud kuritegude uurimise spetsiaalse osakonna (SIIJ) loomist, kohtunike ja prokuröride tsiviilvastutuse süsteemi, ennetähtaegselt pensionile jäämise kavasad, kutsealal tegutsema asumist ning kõrgema astme prokuröride staatust ja ametisse nimetamist. Muudetud seaduste rakendamisel tuli peagi välja, et kartused olid õigustatud, ja vahepealsetel aastatel lisandus veel probleeme, näidates selgelt vajadust seadused üldiselt läbi vaadata¹⁶.

Arutelu selle üle, kuidas kolme seadust muuta, algas 2020. aasta septembris ja sai hoogu 2022. aasta kevadel¹⁷. Justiitsministeerium algatas 2022. aasta juunis uue konsultatsiooni. Konsulteerimise tulemusena esitati kõrgemale justiitsnõukogule (SCM) arvamuse saamiseks muudetud eelnõud. 2022. aasta augustis esitatud arvamuse tulemusel esitati parlamendis veel üks seaduste muudetud versioon ja parlamendimenetlus viidi lõpule 2022. aasta oktoobris¹⁸. Vastu võetud seaduste mitu sätet vaidlustati Rumeenia konstitutsioonikohtus, kes lükkas kõik vaidlustused tagasi. Rumeenia president kuulutas seadused välja 15. novembril¹⁹. Õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide läbivaatamine on ka Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärk²⁰.

Valitsus leidis, et Veneetsia komisjoni varasemates arvamustes on selgelt väljendatud selle seisukohti ja neid on arvesse võetud muudetud seadustes, isegi kui lõplikke eelnõusid ei olnud enne nende parlamendile esitamist eraldi konsulteerimiseks saadetud. Sellest hoolimata pöördus Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee Veneetsia komisjoni poole. Pärast Rumeenia ametiasutuste taotlust käsitleda arvamust kiirmenetluses, koostas Veneetsia komisjon kolme õigusemõistmist käsitleva õigusakti kohta kiireloomulise arvamuse, mis avaldati 18. novembril²¹. Arvamus esitatakse kinnitamiseks Veneetsia komisjonile täiskogu istungjärgul 2022. aasta detsembris.

Õigusaktide vastuvõetud muudatused kujutavad endast õigusraamistiku olulist ümberkujundamist. Varasemates aruannetes juhiti tähelepanu struktuuri- ja menetlusküsimustele, nagu SIIJi likvideerimine, kohtunike ja prokuröride distsiplinaar-

¹⁵ Seadus nr 207/2018, millega muudetakse kohtusüsteemi korraldust käsitlevat seadust nr 304/2004; seadus nr 234/2018, millega muudetakse kõrgemat justiitsnõukogu käsitlevat seadust nr 317/2004; seadus nr 242/2018, millega muudetakse kohtunike ja prokuröride staatust käsitlevat seadust nr 303/2004. Seadusi muudeti lisaks valitsuse 2018. ja 2019. aasta erakorraliste määruste kaudu.

¹⁶ Näiteks kõrgema kassatsioonikohtu ja kohtuinspeksiooni ametisse nimetamise eeskirjad. Vt üksikasjad 2019. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandes COM(2019) 499.

¹⁷ Üksikasjalikum teave 2020. aasta septembrist 2022. aasta juunini toimunud arengu kohta on esitatud 2021. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandes ning 2022. aasta õigusriigi olukorda käsitleva aruande Rumeeniat käsitlevas peatükis.

¹⁸ Kahe koja parlamentaarne ühiskomisjon vaatas seadused läbi kiirmenetluses, mis algas 12. septembril. Parlamendimenetlus lõppes 17. oktoobril pärast pooldavat hääletustulemust senatis.

¹⁹ Seadused avaldati Euroopa Liidu Teatajas 16. novembril.

²⁰ Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärk nr 423 „Õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide (kohtunike staatust, kohtukorraldust ja kõrgemat justiitsnõukogu käsitlevad seadused) jõustumine“.

²¹ Veneetsia komisjoni arvamus CDL-PI(2022)047.

tsiviil- ja kriminaalvastutuse kord, kohtuinspeksiooni juhtkonna vastutus ja ametisse nimetamine, vanemprokuröride ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ning kõrgema kassatsioonikohtu ja kõrgema justiitsnõukogu roll. Oluline on ka reformide mõju kohtunike sõltumatusele ja karjäärikorraldusele.

Läbivaadatud õigusemõistmist käsitlevate õigusaktidega reformiti kohtunike ja prokuröride tsiviilvastutuse korda, käsitledes koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes,²² õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes ning Euroopa Kohtu praktikas kindlaks tehtud pikaajalist probleemi²³. Uues kohtunike staatuse seaduses on sätestatud, et kui hageja esitab kahju hüvitamise nõude õigusemõistmise eksimuse eest, teavitab rahandusministeerium sellest viivitamata asjaomast kohtunikku, kes võib taotleda menetlusse astumist esimeses menetluses riigi vastu. Lisaks võib rahandusministeerium esitada kohtuniku vastu regressihagi üksnes juhul, kui kõrgema justiitsnõukogu asjaomane osakond tuvastab kohtuinspeksiooni koostatud aruande põhjal, et eksimus õigusemõistmises oli pahauskne või raskelt hooletu. Varem võis ministeerium esitada hagi hoolimata kohtuinspeksiooni aruande järeldustest.

Kohtunike distsiplinaarvastutuse suhtes kehtestati ka rohkem kaitsemeetmeid. Sisuliselt kaotati distsiplinaarsüüteo, mis tekitasid muret kohtusüsteemi sõltumatuse²⁴ ja liidu õiguse esimuse²⁵ pärast. Samal ajal tuleb jälgida veel ühe distsiplinaarsüüteo laiendamist nii, et see hõlmaks poliitiliste vaadete väljendamist mitte ainult ametiülesannete täitmisel, vaid üldisemalt ka selliste vaadete avalikku väljendamist, tagamaks, et see ei piira põhjendamatult kohtunike sõnavabadust. Mis puudutab menetluslikke aspekte, siis tuleb kõrgema justiitsnõukogu osakondade distsiplinaarotsuseid nüüd põhjendada ja neist tuleb viivitamata teatada asjaomasele kohtunikule. Seadusega nähakse ette ka distsiplinaarkaristuste kustutamine kohtuniku registrist kolm aastat pärast nende täitmisele pööramise kuupäeva, kui kohtuniku suhtes ei kohaldata selle aja jooksul uut distsiplinaarkaristust.

Mis puudutab distsiplinaarmenetlust ennast, siis kehtestatakse kõrgemale justiitsnõukogule ka rangemad tähtajad, mille jooksul see peab põhjendama oma distsiplinaarotsuseid²⁶. Üks lahendamata mureküsimus on kohtuinspeksiooni võimalus vaidlustada kõrgema justiitsnõukogu distsiplinaarosakonna otsus²⁷.

²² Vt eelkõige 2018. aasta tehniline aruanne (SWD(2018) 551 final) ja 2021. aasta aruanne õigusriigi kohta – õigusriigi olukorda käsitleva aruande Rumeeniat käsitlev peatükk. Varem kehtinud õigusnormid tekitasid muret seoses rahandusministeeriumile antud volitustega, mis võimaldasid hinnata, kas kohtuniku eksimus on pahauskne või raske hooletuse tagajärg, ning seejärel nõuda kohtunikult tema põhjustatud kahju hüvitamist.

²³ Euroopa Liidu Kohus otsustas 18. mai 2021. aasta otsuses Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ jt liidetud kohtuasjades C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, punktid 233–241, et kohtunike kaitseõigusi tuleb täielikult austada, et kohus peaks tegema otsuse kohtunike isikliku vastutuse kohta ning et seaduses peavad olema selgelt ja täpselt ette nähtud vajalikud tagatised, mis garanteerivad, et ei uurimist ega regressihagi ei saa muuta kohtutegevusele surve avaldamise vahenditeks.

²⁴ See süütegu puudutab „tööülesannete täitmise ajal või väljaspool nende täitmist toime pandud tegusid, mis kahjustavad au, ametialast ausust või õigusemõistmise mainet“.

²⁵ Süütegu „konstitutsioonikohtu otsuste või kõrgema kassatsioonikohtu poolt apellatsioonkaebuste lahendamisel tehtud otsuste mittejärgimine õiguse huvides“, mis tooks kaasa kohtunike distsiplinaarvastutuse, kui nad jätavad kohaldamata konstitutsioonikohtu otsused, millega neil keelatakse kontrollida, kas siseriikliku õiguse sätted vastavad ELi õigusele, vt Euroopa Liidu Kohtu 22. veebruari 2022. aasta otsus kohtuasjas C-430/21, RS, punktid 79–93.

²⁶ Need tuleb nüüd põhjendada viivitamata, mitte varasema 20päevase tähtajaga, mida sageli eirati.

²⁷ „Kui kõrgema justiitsnõukogu distsiplinaarkolleeegium on teinud otsuse kohtuniku kasuks, peaks see otsus olema lõplik“ (CDL-AD (2002) 015, Veneetsia komisjoni arvamus Bulgaaria kohtusüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta).

Õigusemõistmist käsitlevate õigusaktidega tehakse mõni oluline muudatus kohtunike karjäärikorralduses. Riiklikus kohtunike instituudis (NIM) toimuva koolituse kestust on pikendatud kahelt aastalt kolmele. Kuigi see võib avaldada pikemaajalist mõju olemasolevate uute kohtunike reservi suurusele,²⁸ jätab see ka rohkem aega nende praktiliseks koolituseks. Teised muudetud sätted käsitlevad kõrgema astme kohtutes ja prokuratuurides edutamiseks vajalikku staaži, mida on üldiselt suurendatud²⁹. Prokuratuuri eriüksustesse, riikliku korruptsioonivastasesse osakonda (DNA) ning organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi uurimise direktoraati (DIICOT) ametisse nimetamisel nõutakse endiselt kümneaastast staaži, kuid on ette nähtud ajutine üleminekuperiood, et leevendada võimalikku mõju inimressurssidele. Uute staažinõuete konkreetne mõju inimressurssidele pärast ajutise meetme järkjärgulist lõpetamist on veel lahtine. Seadusega säilitatakse apellatsioonikohtutes, kohtutes ja nende juurde kuuluvates prokuratuurides kaks senist edutamisi, kuid peatatakse kuni 2025. aasta detsembrini konkursil põhineva kohapealse edutamisega seotud sätted, lubades sel ajavahemikul ainult tulemuspõhiseid edutamisi³⁰. Kehtestatud on uued eeskirjad kohtunike edutamiseks kõrgemasse kassatsioonikohtusse (HCCJ), kus kirjalikul konkursil põhinevad edutamised on asendatud valikuga, mis põhineb kandidaatide poolt kogu nende tegevuse jooksul apellatsioonikohtus tehtud kohtuotsuste hindamisel ja kõrgema justiitsnõukogu kohtunike osakonnaga peetaval vestlusel³¹. Pärast kõrgemasse kassatsioonikohtusse edutamist jäetakse kohtunikud edasistest kutsealastest hindamistest välja. Muud olulised muudatused on seotud ringkonnakohtute, kohtute, erikohtute, apellatsioonikohtute ja nendega seotud prokuratuuride teise astme juhtide ametisse nimetamisega, mida enam ei tehta konkursi teel, vaid lihtsalt kohtu esimehe või prokuratuuri juhi ettepanekul.

Veneetsia komisjoni kiireloomulises arvamuses keskendutakse piiratud arvule teemadele, mis on seotud kohtunike tsiviil- ja distsiplinaarvastutusega ning kohtunike konkursiga, samuti spetsialiseerunud ja kõrgema astme prokuröride ametisse nimetamise ja ametist vabastamisega. Arvamuses jõutakse järeldusele, et üldiselt näivad seadused liikuvat õiges suunas, kuigi Veneetsia komisjon väljendas kahetsust, et Rumeenia valitsus ei saanud seadusi konsulteerimiseks, nagu oli välja kuulutatud. Kõrgema astme prokuröride ametisse nimetamisel ja ametist vabastamisel on täheldatud positiivseid elemente (vt ka allpool). Lisaks märgitakse arvamuses, et olemas on kaitsemeetmed DNA töösse poliitilise sekkumise vastu, samuti on selgelt piiratud peaprokuröri volitused DNA ja DIICOTi suhtes ning justiitsministri kontroll (piiratud juhtimisküsimustega). Sellest hoolimata esitas Veneetsia komisjon mitu soovitusi, mis võivad tähendada täiendavaid sihipäraseid seadusemuudatusi, näiteks kõrgema astme prokuröride ametiaja pikendamine praeguselt kolmelt aastalt ja

²⁸ Kõrgema justiitsnõukogu arvamuses seaduseelnõude kohta rõhutati ohtu, et sellel suurenemisel on märkimisväärne mõju kohtute ja prokuratuuride inimressurssidele ja töökoormusele, millel võivad olla tagajärjed õigusemõistmise kvaliteedile. Nende sätete kohaldamist ja nende praktilist mõju töökoormusele ning juhtumite tõhusat menetlemist jälgitakse jätkuvalt õigusriigi olukorda käsitlevate aruannete alusel.

²⁹ Praegu on need kohtute puhul seitse aastat, apellatsioonikohtute puhul üheksa aastat, kõrgema kassatsioonikohtu juures asuva prokuratuuri puhul kümme aastat.

³⁰ Need on kohapealne edutamine, mis põhineb edutamiskonkursside tulemustel, ja tulemuspõhine edutamine, mis põhineb kohtunike viimaste aastate tegevuse hindamisel. Alates 2025. aastast on ette nähtud, et kohapealseid edutamisi tehakse kuni 20 % ulatuses vabade ametikohtade koguarvust. Mõned Rumeenia kohtunike ühendused on neid piiranguid võrreldes objektiivsemaks ja meritokraatlikumaks peetava edutamismenetlusega kritiseerinud.

³¹ Seda muudatust on kritiseerinud ka mõned kohtunike ühendused ja kodanikuühiskonna organisatsioonid, kes väidavad, et menetluse meritokraatlikku ja konkurentsipõhist iseloomu on vähendatud. Teisest küljest on kõrgem justiitsnõukogu väitnud, et praegune süsteem ei toimi tõhusalt ja et sellise staaži korral on kohtunike teadmiste testid vähem olulised kui nende kohtunikutöö tulemuslikkuse analüüs.

volituste pikendamise võimaluse kaotamine ning kaitsemeetmete tugevdamine juhul, kui peaprokurör tühistab tavaprokuröride otsused. Muud kavandatud muudatused hõlmavad kohtute ja prokuratuuride juhatajate asetäitjate konkursi korras toimuvat valikut ning selle selget sätestamist, et prokuratuuridesse lähetatud kohtupolitseinikud ei saa alluda siseministrile.

Mis puudutab SIIJi, siis esitati parlamendile 2021. aasta veebruaris esialgne seaduseelnõu selle organi likvideerimiseks. Hoolimata selle vastuvõtmisest saadikutekojas ja Veneetsia komisjoni pooldavast arvamusest ei võetud eelnõu senatis vastu. Uus valitsus alustas protsessi uuesti 2022. aasta jaanuaris ning pärast lühendatud kümnepäevast avalikku konsultatsiooni uue eelnõu üle ja kõrgema justiitsnõukogu positiivset arvamust võttis parlament seaduse vastu 28. veebruaril 2022,³² samas kui ees ootas Veneetsia komisjon. SIIJ likvideeriti 2022. aasta märtsis.

SIIJ oli näidanud, et ta ei suuda tulemuslikult tegutseda: kolme tegevusaasta jooksul saatis ta kohtusse ainult seitse kohtuasja ja tal kuhjus palju lahendamata kohtuasju³³. SIIJi likvideerimisega on kohtunike toime pandud kuritegude uurimise pädevus üle antud kõrgema kassatsioonikohtu³⁴ ja apellatsioonikohtu juures tegutsevate prokuratuuride määratud prokuröridele³⁵. Õigusriigi olukorda käsitlevas 2022. aasta aruandes märgiti, et kuigi uus süsteem on uuele struktuurile määratud prokuröride arvu ja selle territoriaalse jaotuse poolest parem³⁶, väljendati muret selle pärast, kuidas see mõjutab kohtusüsteemi sõltumatust³⁷. Näiteks ei kasutatud võimalust lahendada seadusega mureküsimumst, mis on seotud alusetute süüdistustega (nn pahatahtlikud kaebused), mida kasutatakse kohtunikele surve avaldamiseks. Eelmise süsteemi raames kehtinud isikuline pädevus on säilitatud, ilma et oleks selge, kuidas see süsteem vastaks Euroopa Kohtu sätestatud objektiivsetele ja kontrollitavatele nõuetele, mis on seotud hea õigusemõistmise põhimõttega³⁸. Lisaks tekitas Euroopa Liidu Kohtu otsust arvestades muret see, et kehtestatud struktuuris puuduvad uued konkreetset kaitsemeetmed³⁹. Veneetsia komisjon leidis oma 2022. aasta märtsi arvamuses, et SIIJi likvideerimine peaks

³² 11. märtsi 2022. aasta seadus nr 49 kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimise osakonna kaotamise kohta ning kriminaalmenetluse seadustikku käsitleva seaduse nr 135/2010 muutmise kohta, avaldatud 11. märtsi 2022. aasta ametlikus väljaandes nr 244. See seadus vaidlustati konstitutsioonikohtus, kes kuulutas selle 9. märtsi 2022. aasta otsusega nr 88 põhiseadusele vastavaks.

³³ SIIJil oli lahendamiseks kokku 9 651 juhtumit. Aastatel 2018–2022 lahendas ta kokku 2 000 juhtumit. Neist juhtumitest esitas SIIJ seitse süüdistust ja kaebas kohtusse üheksa süüdistatavat, nii et 2022. aasta märtsis oli pooleliolevaid juhtumeid 7 002.

³⁴ Kõrgema justiitsnõukogu liikmete, HCCJi juurde kuuluvate kohtunike ja prokuröride, apellatsioonikohtute ja sõjaväe apellatsioonikohtu juurde kuuluvate kohtunike ja prokuröride ning konstitutsioonikohtu kohtunike toime pandud kuritegude puhul.

³⁵ Esimese astme kohtute, kohtute ja sõjaväekohtute kohtunike ja prokuröride toime pandud kuritegude puhul.

³⁶ Uue struktuuri kohaselt võib peaprokurör määrata kuni 14 prokuröri kõrgema kassatsioonikohtu juurde kuuluvas prokuratuuris ja kuni kolm prokuröri igas apellatsioonikohtu juurde kuuluvas prokuratuuris. Prokurörid nimetatakse ametisse neljaks aastaks kõrgema justiitsnõukogu üldkogu soovitusel. Nad naasevad oma esialgsele ametikohale selle ametiaja lõpus või siis, kui peaprokurör otsustab määramise lõpetada.

³⁷ Rumeenia kohtunike ühenduse, prokuröride staatuse kaitse liikumise ühingu ja ühenduse „Algatus õigusemõistmise eest“ 24. jaanuari 2022. aasta avaldus.

³⁸ Euroopa Kohtu 18. mai 2021. aasta otsus, *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ jt*, liidetud kohtuasjad C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, punkt 223.

³⁹ Uue struktuuriga peaksid „kaasnema konkreetset tagatised, et esiteks vältida ohtu, et seda osakonda kasutatakse poliitilise kontrolli vahendina nende kohtunike ja prokuröride tegevuse üle, mis võib kahjustada nende sõltumatust, ning teiseks tagada, et nende kohtunike ja prokuröride ainupädevust saaks kasutada täielikus kooskõlas harta artiklitest 47 ja 48 tulenevate nõuetega“, Euroopa Kohtu 18. mai 2021. aasta otsus, *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ jt*, liidetud kohtuasjad C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, punkt 223.

tagama tõhusama kohtunike ja prokuröride korruptsioonisüüdistuste uurimise⁴⁰. Muud mureküsimused keskendusid määratud prokuröride ametisse nimetamise protsessile⁴¹. Detsentraliseeritud lähenemisviisiga muutub eriti oluliseks vajadus jälgida uue süsteemi tulemuslikkust. Seni ei ole tõstatatud ühtegi menetlusküsimust, kusjuures töö keskendub üleantud kohtuasjade menetlemisele⁴² ja esmajärjekorras lõpetatakse need juhtumid, mis tuginevad alusetutele süüdistustele. Näib, et üle 95 % seni töödeldud toimikutest põhineb pahatahtlikel kaebustel. Peaprokurör on välja töötanud ka juhtumite prioriseerimise meetodika. Õigusriigi olukorda käsitlev 2022. aasta aruanne sisaldas uue korra kohta kahte konkreetset soovitus⁴³, mille rakendamise kohta esitab komisjon aruande õigusriigi olukorda käsitlevas 2023. aasta aruandes.

Õigusloomeprotsessid, mille käigus vaadatakse läbi kolm õigusemõistmist käsitlevat õigusakti ja kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimist käsitlevad sätted, on nüüdseks lõpule viidud. Rumeenia valitsus on võtnud kohustuse võtta täiel määral arvesse õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide kohta Veneetsia komisjoni peagi esitatavat arvamust, mis võib tähendada õigusaktide edasist sihipärast muutmist. Selle kohustuse järelemeetmed ja uue õigusraamistiku praktiline rakendamine kuuluvad õigusriigi olukorda käsitleva aruande alusel komisjoni järelevalve alla. Uusi õigusemõistmist käsitlevaid õigusakte hinnatakse ka Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava erimenetluse raames.

Ametisse nimetamine prokuratuuri juhtivate ametikohtade puhul

- 2017. aasta soovitus: kehtestada Veneetsia komisjoni toetusele tuginedes kõrgemate prokuröride ametisse nimetamiseks kindel ja sõltumatu süsteem, mis põhineb selgetel ja läbipaistvatel kriteeriumidel.
- 2018. aasta soovitus: tuleb austada kõrgema justiitsnõukogu negatiivset arvamust juhttöötajate ametisse nimetamise või ametist vabastamise kohta nii kaua, kui kooskõlas 2017. aasta jaanuari soovitusega 1 kinnitatakse uus õigusraamistik.
- 2018. aasta soovitus: taasalustada menetlus, et nimetada ametisse korruptsioonivastase direktoraadi juhtprokurör, kellel oleks tõendatud kogemused korruptsioonikuritegude uurimisel, ning anda korruptsioonivastasele direktoraadile selged volitused jätkata korruptsiooni professionaalset, sõltumatut ja erapooletut uurimist.

⁴⁰ Veneetsia komisjoni arvamus seaduseelnõu kohta, millega likvideeritakse kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimise osakond (CDL-AD(2022)003), punkt 37.

⁴¹ Muret tekitas muu hulgas see, et puudub spetsiaalne konkursipõhine menetlus ja et kõrgema justiitsnõukogu prokuröride osakonnal puudub konkreetne roll. Veneetsia komisjon on rõhutanud, kui oluline on „suurendada kõrgema justiitsnõukogu prokuratuuri osakonna kaasamist prokuröride esialgsesse valikusse“ (Veneetsia komisjoni arvamus (CDL-AD(2022)003, punkt 28). Seda muret süvendasid kõrgema justiitsnõukogu esialgsed otsused, mis tundusid soosivat järjepidevust SIIJi senise personaliga. Seni on 59 ametikohast täidetud 37 ja veel 9 ettepanekut on menetluses. Peaprokurör juhtis tähelepanu mõnele raskusele seoses sellega, et kõrgem justiitsnõukogu nimetab prokurörid mõnele ametikohale, põhjustades erinevusi töökoormuse jaotuses.

⁴² Pärast SIIJi likvideerimist on uus struktuur 2022. aasta septembri lõpuks lahendanud 1 237 toimikut (786 kesktausandil ja 451 kohalikul tasandil) ning 2 960 juhtumit on kesktausandil veel menetlemisel, samas kui kogu riigi peale on prokuratuurides menetluses 4 208 juhtumit.

⁴³ Need kaks soovitus on „võtta meetmeid, et lahendada kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimise ja neis asjades süüdistuste esitamise seotud ja veel püsivaid probleeme, võttes arvesse Euroopa norme ja Veneetsia komisjoni asjaomaseid arvamusi“, ning „tähelepanelikult jälgida mõju, mida avaldab kohtusüsteemis toime pandud korruptsioonisüütegude uurimise ja neis asjades süüdistuste esitamise uus süsteem“. Vt ka kolmas eesmärk.

Koostöö- ja jälgimiskorra pikaajaline soovitus on olnud kõige kõrgema astme prokuröride läbipaistva ja saavutuspõhise ametisse nimetamise süsteem, mis suudab pakkuda piisavaid kaitsemeetmeid politiseerimise vastu. Järjestikustes koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes rõhutati vajadust piisava kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi järele kõrgemate prokuröride ametisse nimetamise menetluses ning analüüsi järele selle kohta, mis ulatuses samasugust ametisse nimetamise ja ametist vabastamise menetlust kohaldataks prokuratuuri⁴⁴ madalama juhtkonna tasandil. Samuti on komisjon järjekindlalt rõhutanud, et Veneetsia komisjoniga konsulteerimine kavandatava menetluse asjus on oluline viis tagamaks, et valitud lahendus oleks selles valdkonnas kestlik ja et selles protsessis valitseks ajaproovile vastupidav tasakaal asjaomaste institutsioonide, Rumeenia presidendi, justiitsministri ja kõrgema justiitsnõukogu rolli⁴⁵ vahel.

Veneetsia komisjon on kinnitanud, et peaprokuröri (või muude samaväärsete kõrgemate prokuröride) ametisse nimetamiseks on eri mudeleid. Ta on siiski rõhutanud, et üldsuse usaldus nõuab piisavat tasakaalu selliste ametisse nimetamiste demokraatliku legitiimsuse nõude ja depolitiseerimise nõude vahel⁴⁶.

Kõrgemate prokuröride ametisse nimetamise menetlus on osa kohtunike staatust käsitlevast muudetud seadusest, mille parlament võttis vastu 2022. aasta oktoobris. Menetlusega nähakse ette, et peaprokurörid (peaprokurör, DNA peaprokurör ja DIICOTi peaprokurör) ning nende asetäitjad nimetab ametisse Rumeenia president justiitsministri esitatud põhjendatud ametisse nimetamise alusel pärast justiitsministeeriumi algatatud ja korraldatud valikumenetlust ning kõrgema justiitsnõukogu arvamust. Minevikus on põhiküsimusteks olnud valikuprotsessi järjepidevus ja läbipaistvus, mis on seadusesse lisatud uute eeskirjadega, milles täpsustatakse valiku- ja ametisse nimetamise protsessi korraldust, kandidaatide nõuetele vastavust, hindamiskriteeriume ning valimiskomisjoni koosseisu. Eriti oluline on olnud kõrgema justiitsnõukogu (eelkõige prokuratuuri osakonna) ja presidendi vastav roll ja kaal menetluses vastukaaluna justiitsministri mõjule ja kaitsemeetmena politiseerimise vastu. Menetlus näeb nüüd ette, et kõrgema justiitsnõukogu prokuröride osakond osaleb nii valikumenetluses, kus kaks osakonna esindajat osalevad nüüd vestlustel, kui ka ametisse nimetamise protsessis, kus justiitsminister peab küsima selle osakonna arvamust. Kuigi kõrgema justiitsnõukogu arvamus ei ole ministrile siduv, nähakse menetlusega ette, et negatiivse arvamuse korral tuleb pakutud kandidaadiga korraldada uus vestlus, milles tuleks arvesse võtta kõrgema justiitsnõukogu arvamuses esitatud argumente. Pärast uut vestlust võib minister saata ametisse nimetamise ettepaneku presidendile või võtta kandidatuuri tagasi ja korraldada uue valikumenetluse. President võib ministri ametisse nimetamise ettepaneku heaks kiita ja ametisse nimetamist jätkata või selle ettepaneku tagasi lükata, põhjendades seda.

⁴⁴ Soovitus pärineb 2016. aastast ja selle asjakohasust on kinnitanud hilisem areng. Kuigi ametisse nimetamist iseloomustab endiselt konsensuslik lähenemisviis, näitasid puhkenud vaidlused, mis olid eelkõige seotud seadusega lubatud meelevaldsusega ametist vabastamise protsessis, vajadust tagada selgus ja kehtestada kaitsemeetmed. 2016. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandes soovitati ka, et madalama juhtkonna ametikohtade, asetäitjate ja osakonnajuhatajate suhtes ei tohiks kohaldada poliitilist elementi hõlmavat menetlust (see jääks kõrgema justiitsnõukogu ja asjaomaste organisatsioonide juhtkonna pärusmaaks).

⁴⁵ Vt Veneetsia komisjoni mure justiitsministri mõju tasakaalustava vastasjõu puudumise pärast, arvamus 950/2019 CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, Veneetsia komisjoni, Euroopa prokuröride konsultatiivkomitee (CCPE) ning OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (OSCE/ODIHR) ühisarvamus Gruusia prokuratuuriseaduse muudatuste eelnõude kohta, § 19; CDL-AD(2017)028, Poola – arvamus prokuratuuriseaduse kohta, § 33. Vt ka CDL-PI(2022)023, „Veneetsia komisjoni arvamused ja aruanded prokuröride kohta“.

Seetõttu on muudetud seadusega kehtestatud läbipaistvam ja kindlam valiku- ja ametisse nimetamise protsess justiitsministeeriumi tasandil, millega tagatakse ka suurem stabiilsus pigem õigusaktide kui ministri korralduste kasutamise kaudu. Veneetsia komisjon on hinnanud seda oma kiireloomulises arvamuses positiivselt. Kõrgema justiitsnõukogu prokuröride osakonna kaasamise nõue aitab samuti tagada kohtunike toetuse esitatud kandidaatidele. Kuigi valitud lahendus ei takista ministril jätkamast ametisse nimetamist, kui kõrgem justiitsnõukogu on esitanud negatiivse arvamuse, ega ka pärast presidendi keeldumist, aitavad kasutusele võetud täiendavad kaitsemeetmed tagada, et kõrgema justiitsnõukogu arvamuses esitatud argumente uuritakse piisavalt ja võetakse ametisse nimetamise protsessis arvesse.

Veneetsia komisjon leidis oma kiireloomulises arvamuses, et kuigi ametisse nimetamise menetluses jääb justiitsministrile endiselt otsustav roll, jagatakse poliitilist vastutust ametisse nimetamise eest Rumeenia presidendiga ja kõrgema justiitsnõukogu rolli tugevdatakse. Veneetsia komisjoni sõnul tagab mitme institutsiooni kaasamine menetlusse hea läbipaistvuse ning muudatus aitab paremini ära hoida erakondliku ametisse nimetamise ohtu.

Vanemprokuröride ametist vabastamise menetlus sarnaneb ametisse nimetamise protsessiga. Muudetud seaduse kohaselt algatatakse menetlus kõrgema justiitsnõukogu prokuröride osakonnale justiitsministri esitatava taotlusega arvamuse saamiseks. Arvamus ei ole siduv ja pärast selle esitamist võib minister teha ametist vabastamise ettepaneku Rumeenia presidendile, kes võib selle ettepaneku tagasi lükata üksnes õiguspärasuse põhjustel. Üks muudatus tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusest,⁴⁷ milles juhiti tähelepanu sellele, et on üha olulisem kaasata prokuröride ametisse nimetamist ja ametist vabastamist puudutavate otsuste tegemisse täidesaatvast ja seadusandlikust võimust sõltumatu asutus, ning ohule, et ametist vabastamisel võib olla heidutav mõju kohtunike valmisolekule osaleda avalikus mõttevahetuses kohtusüsteemiga seotud küsimustes. Prokuröride juhtivatelt ametikohtadelt ametist vabastamise menetlusele on lisatud vaidlustusmenetlus halduskohtus, mis annab ametist vabastatud prokurörile 15 päeva aega ametist vabastamise vaidlustamiseks, nii et kohus saab kontrollida kavandatava ametist vabastamise õiguspärasust ja veatust (kuid ei ole kohustatud seda tegema)⁴⁸.

Mis puudutab 2018. aasta soovitud DNA peaprokuröri ametisse nimetamise kohta, siis jõuti koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes järeldusele, et seda on järgitud.

Läbivaadatud õigusemõistmist käsitlevate õigusaktidega kehtestatakse läbipaistvam ja kindlam menetlus prokuratuuri juhtivatele ametikohtadele nimetamiseks koos täiendavate kaitsemeetmetega, et suurendada justiitsministri vastutust kandidaatide esitamisel. Prokuratuuride juhtivate ametikohtade ametisse nimetamise ja ametist vabastamise menetlus on olnud arutlusel alates koostöö- ja jälgimiskorra algusest ning konsulteerimine Veneetsia komisjoniga on oluline viis, kuidas tagada valitud lahenduse kestlikkus. Rumeenia valitsus on võtnud kohustuse võtta täiel määral arvesse Veneetsia komisjoni peagi esitatavat arvamust õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide kohta. Komisjon jälgib ka edaspidi õigusriigi olukorda käsitleva aruande raames selle kohustuse järelmeetmeid ja uute õigusaktide praktilist rakendamist.

⁴⁷ Euroopa Inimõiguste Kohtu 5. mai 2020. aasta otsus kohtuasjas Kövesi vs. Rumeenia, 3594/19.

⁴⁸ Erinevalt varasemast seadusest ei ole kõrgema prokuröri ametist vabastamist käsitleva presidendi dekreedil vaidlustamisel ametist vabastamisele peatavat mõju.

Eetikakoodeksid

2017. aasta soovitus: tagada, et praegu parlamendis koostatav parlamendisaadikute eetikakoodeks sisaldaks selgeid sätteid institutsioonidevahelise vastastikuse austuse kohta ning millega nähakse ette, et parlamendisaadikud ja -menetlused peavad austama kohtunike sõltumatust. Ka ministritele võiks kehtestada samalaadse eetikakoodeksi.

Nagu 2021. aastal teatati, on parlamendiliikmete eetikakoodeks olemas alates 2017. aasta lõpust⁴⁹. Kuigi see ei sisalda sõnaselgeid sätteid kohtusüsteemi sõltumatuse austamise kohta,⁵⁰ võis see aidata suurendada teadlikkust ja seega vähendada kohtusüsteemi sõltumatuse eiramise juhtumite arvu parlamendimenetlustes ning mõne parlamendiliikme kriitikat kohtusüsteemi ja üksikute kohtunike kohta, nagu on märgitud koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes⁵¹. 2020. aastal muudetud ministrite eetikakoodeks sisaldab kohustust austada kohtusüsteemi sõltumatust⁵².

Alates koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandest on vähenenud märkimisväärne parlamendiliikmete poolne avalik kriitika, mis võib kahjustada kohtusüsteemi sõltumatust, ning puudusid juhtumid, mille puhul oleks saanud kontrollida koodeksi mõjusust rikkumiste korral. Aastatel 2021–2022 võttis kõrgem justiitsnõukogu vastu kaheksa taotlust kohtunike ametialase maine, sõltumatuse ja erapooletuse kaitsmiseks ning 18 sellist taotlust prokuröride kohta⁵³. Kõrgem justiitsnõukogu on märkinud, et erinevalt varasemast, kui poliitikud algatasid riiklikes meediakanalites kohtunikke halvustavaid kampaaniaid, on enamik taotlusi nüüd seotud kohalikus meedias tehtud avaldustega.

Selline paranenud olukord võib pakkuda võimalust kaitsta end tulevikus õhkkonna taas konfliktsemaks muutumise ja poliitikutepoolse kohtunike ründamise suurema ohu eest. Eetikakoodeksitega võiksid näiteks kaasned suunised, näited ja teadlikkuse suurendamine selle kohta, kuidas konkreetsetes olukordades toimida. Võimalik edasine tegevus, mida Rumeenia ametiasutused võiksid kaaluda, oleks tagada, et kui kõrgem justiitsnõukogu mõistab hukka parlamendiliikme või valitsuse avaldused konkreetse kohtuniku või kohtusüsteemi kohta, hinnatakse kiiresti, kas koodeksit on rikutud. Selliseid arengusuundi saab jälgida õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes.

Kehtestatud on parlamendiliikmete ja ministrite eetikakoodeksid, mis võivad aidata suurendada teadlikkust ning oluliselt vähendada kohtusüsteemi sõltumatuse eiramise ning kohtusüsteemi ja üksikute kohtunike kritiseerimise juhtumite arvu.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik

2017. aasta soovitus: justiitsminister, kõrgem justiitsnõukogu ja kõrgem kassatsioonikohus peaksid valmis tegema tegevuskava, millega tagatakse tsiviilmenetluse seadustiku ülejäänud sätete uuest rakendamistähtajast kinnipidamine.

⁴⁹ Parlamendi otsus nr 77/2017: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

⁵⁰ Eetikakoodeksis ei mainita konkreetselt kohtusüsteemi sõltumatuse austamist, vaid see sisaldab üldsätet võimude lahususe põhimõtte austamise kohta: Artikli 1 lõikes 3 on sätestatud järgmine: „Saadikutel ja senaatoritel on kohustus tegutseda au ja distsipliiniga, võttes arvesse riigi võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiipe, läbipaistvuse, moraalse aususe ning parlamendi maine eest vastutamise ja selle austamise põhimõtet.“

⁵¹ Kõrgema justiitsnõukogu veebisait – kohtusüsteemi sõltumatusega seotud avaldused ja otsused

⁵² Koodeksi artikli 3 lõige 1.

⁵³ Kõrgem justiitsnõukogu tegi kohtunike ametialase maine ja erapooletuse kaitsmise taotluste kohta 2021. aastal kokku 36 otsust (23 taotlust võeti vastu, 10 lükati tagasi, ülejäänud tühistati või võeti tagasi) ja 2022. aastal kokku 18 otsust (8 võeti vastu, 9 lükati tagasi, 1 tühistati).

See soovitus käsitles tsiviilkohtumenetluse seadustiku reformi lõpuleviimist ja selle raames eelkõige nõuandekoja etapi loomist tsiviilmenetluses ning teatavatel juhtudel apellatsioonimenetluses. 2018. aastal sellest reformist loobuti⁵⁴. Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes säilitati 2019. aastal tehtud järeldus, et see peaks tagama kohtusüsteemi selle haru jaoks stabiilsuse, ning leiti, et soovitus on täidetud.

Alates viimasest koostöö- ja jälgimiskorra aruandest ei ole muutusi täheldatud ning soovitus on endiselt täidetud. Kohtumenetluse tõhususe ja kvaliteedi hindamist analüüsitakse õigusriigi olukorda käsitleva aruande kontekstis.

Kriminaalseadustik ja kriminaalmenetluse seadustik

- 2018. aasta soovitus: külmutada kriminaalseadustikku ja kriminaalmenetluse seadustikku tehtud muudatuste jõustumine.
- 2018. aasta soovitus: taasavada kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku läbivaatamine, võttes täielikult arvesse, et seadustikud peavad olema kooskõlas nii ELi õiguse ja rahvusvaheliste korruptsioonivastaste õigusaktide kui ka koostöö- ja jälgimiskorra raames antud soovitude ja Veneetsia komisjoni arvamusega.
- 2017. aasta soovitus: praegune etapp Rumeenia kriminaalseadustike muutmisel tuleks lõpule viia, parlament peaks liikuma edasi oma kavaga võtta vastu muudatused, mis valitsus esitas 2016. aastal pärast kohtuasutustega konsulteerimist.

Koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes on pidevalt viidatud vajadusele viia lõpule Rumeenia 2014. aasta kriminaalseadustiku reform. Reformi peamine liikumapanev jõud on olnud vajadus kohaneda konstitutsioonikohtu otsustega ja võtta üle ELi direktiivid. Alates 2014. aastast on konstitutsioonikohus vastu võtnud 80 otsust, millega tunnistati mitu seadustiku sätet põhiseadusega vastuolus olevaks⁵⁵. Kiire ja järjepidev reageerimine vajadusele kohandada õigusakte nii, et need kajastaksid neid otsuseid, osutus katsumuseks⁵⁶. Varasematel aastatel andis komisjon üksikasjaliku ülevaate seadustike läbivaatamisega seotud arengust, nimetades taas vajadust viia reformid esmajärjekorras lõpule.

Mitme olulise mõjuga otsusega, mis konstitutsioonikohus on alates 2014. aastast teinud, on tühistatud kummagi seadustiku sätteid, mis mõjutas korruptsiooni- ja organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust märkimisväärselt⁵⁷. Poliitiliste ja seadusandlike lahenduste puudumine suurendas takistusi ja õiguskindlusetust suurkorruptsiooni juhtumite uurimisel ja menetlemisel ning nende suhtes sanktsioonide kohaldamisel, mille tagajärjel jäid kohtuasjad kohtus läbi vaatamata, millega kaasnes kohtuvaidluste läbikukkumine kohtus, õiguskindlusetus tõendite lubatavuse suhtes ning uurimiste või kohtuprotsesside taasalgatamine. Teatavatel juhtudel on seadusandlike meetmete puudumine viinud selleni, et konstitutsioonikohus on teinud järjestikuseid otsuseid samal teemal ning et kõrgem kassatsioonikohus peab neid tõlgendama, et kohtud saaksid neid järjekindlalt kohaldada.

⁵⁴ Muudetud seadused jõustusid detsembris 2018.

⁵⁵ 66 otsust on seotud kriminaalmenetluse seadustikuga ja 14 otsust kriminaalseadustikuga.

⁵⁶ Nagu Rumeenia valitsus märkis, et kuigi mõned põhiseadusega vastuolus olevatest puudustest on õigusaktide muudatuste vastuvõtmisega juba kõrvaldatud, on ikka veel 32 kriminaalmenetluse seadustikku käsitlevat CCRi otsust ja 13 kriminaalseadustikku käsitlevat otsust, millele ei ole järgnenud seadusandlikku sekkumist.

⁵⁷ Näitena võib tuua ametiseisundi kuritarvitamise kuriteo määratluse, tehniliste jälgimismeetodite (telefoni pealtkuulamise) kasutamise tingimused või kuritegude aegumise eriseaduse. Vt selle kohta ka kolmas eesmärk.

Hiljutisel näitel on tõenäoliselt eriti kahjulik mõju olulistele pooleliolevatele kriminaalasjadele. 2018. aastal tunnistas konstitutsioonikohus põhiseadusevastaseks sätte, mis oli seotud kriminaalvastutuse aegumistähtaaja katkemisega kõigi süütegude puhul, mille suhtes kohaldatakse aegumistähtaega. Enamik kohtuid võttis seda otsust arvesse, tõlgendades kitsamalt olukordi, kus menetlustoiming võib kaasa tuua aegumise katkemise. Seda, et olukorda ei ole suudetud parandada seaduses uute sätete kehtestamisega, märgiti aga 2022. aasta mais sama artikli kohta tehtud teises konstitutsioonikohtu otsuses. Selles otsuses leiti, et alates esimesest otsusest ja seni, kuni seadusandja ei ole sätestanud aegumise katkemise tingimusi, puudub alus kriminaalvastutuse aegumistähtaaja katkemiseks. Kuigi 2022. aastal anti välja valitsuse erakorraline määrus, et selgitada tingimusi, mille alusel kohaldatakse aegumistähtaaja katkemist tulevikus, ei oleks sellel tagasiulatuvat mõju. Lisaks on konstitutsioonikohtus praegu pooleli määruse vaidlustamised. 25. oktoobril 2022 otsustas kõrgem kassatsioonikohus, et ajavahemikul 2014–2022 kehtinud kõige soodsama õiguse põhimõtte kohaselt ei saa kriminaalvastutuse aegumistähtaega katkestada ühegi prokuratuuri menetlustoiminguga⁵⁸. Sellel sündmuste jadal võivad olla rasked tagajärjed. Kõrgema justiitsnõukogu prokuröride osakond hoiatas, et see viiks kriminaalmenetluste lõpetamiseni ja kriminaalvastutuse kaotamiseni märkimisväärsel arvul juhtudel⁵⁹.

Alates 2021. aasta aruandest on võetud konkreetseid meetmeid, et jätkata kahe seadustiku läbivaatamist. 2019. aastal loodud institutsioonidevaheline töörühm jätkas oma tööd ja 2021. aasta suvel avaldati läbivaadatud eelnõud konsulteerimiseks justiitsministeeriumi veebisaidil. Aasta hiljem, 2. juunil 2022 saatis justiitsministeerium seaduseelnõude muudetud versiooni valitsusele heakskiitmiseks⁶⁰. Läbivaatamine on ka osa Rumeenia riikliku taaste- ja vastupidavuskava reformi vahe-eesmärkidest.⁶¹

Seadusandlik protsess kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku läbivaatamiseks, et viia sätted vastavusse Rumeenia konstitutsioonikohtu asjaomaste otsustega, on veel pooleli. Vastavusse viimisel tuleb arvesse võtta ka vajadust tagada vastavus ELi õigusele ja rahvusvahelistele korruptsioonivastastele õigusaktidele, samuti koostöö- ja jälgrimiskorra soovitudele ning Veneetsia komisjoni arvamusele. Hiljutine kohtupraktika seoses kriminaalvastutuse aegumisega ning selle oluline mõju käimasolevatele kohtueelsetele ja kohtumenetlustele näitab vajadust sellise ühtlustamise järele. Kahe seadustiku läbivaatamise lõpuleviimine on samuti osa kohustustest, mis Rumeenia on oma taaste- ja vastupidavuskavas võtnud, ning komisjon hindab läbivaadatud seadustikke tähelepanelikult vastavalt selles kontekstis ette nähtud erimenetlustele.

⁵⁸ Kõrgema kassatsioonikohtu otsus nr 67/2022, milles viidatakse konstitutsioonikohtu otsustele nr 297/2018 ja nr 358/2022.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Vt ka kolmas eesmärk.

⁶⁰ Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt 2022. aasta aruanne õigusriigi kohta. Eelkõige tehakse praeguses eelnõus ettepanek muuta kriminaalseadustikus võimu kuritarvitamise süütegu täpsustamaks, et kohustuse rikkumine peaks tulenema seadusest, valitsuse määrusest, valitsuse erakorralisest määrusest või muust normatiivaktist, mis selle vastuvõtmise kuupäeval oli seadusega võrdsustatud. Selguse puudumine selle kuriteo suhtes on takistanud selle eest vastutusele võtmist ja eeldatakse, et muudatus hõlbustab selle kuriteo eest tulemuslikku vastutusele võtmist. Samuti tehakse ettepanek võtta tulenevalt konstitutsioonikohtu otsusest ja Veneetsia komisjoni 2018. aasta arvamusest vastu rangemad kaitsemeetmed elektroonilistest salvestistest saadud tõendite kasutamiseks.

⁶¹ Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärgiga nr 424 „Kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmine“ nõutakse, et Rumeenia „viiks 2014. aastal jõustunud kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku sätted kooskõlla põhiseaduse sätetega, kooskõlas asjakohaste riikliku konstitutsioonikohtu otsustega, mis käsitlevad kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku hiljutiste muudatuste põhiseaduslikkuse aspekte“. Rumeenia taaste- ja vastupidavuskavas kokkulepitud eesmärk selle reformi lõpuleviimiseks on 2022. aasta detsember.

Koostöö- ja jälgimiskorra valdkonna õigusloomeprotsess

2017. aasta koostöö- ja jälgimiskorra soovitus: selleks et veelgi suurendada õigusloome protsessi läbipaistvust ja prognoositavust ning tugevdada pöördumatuse huvides sisemisi kaitsemeetmeid, peaksid valitsus ja parlament tagama täieliku läbipaistvuse seadusandliku tegevusega seotud otsuste tegemisel sellistes valdkondades nagu kriminaalseadustik ja kriminaalmenetluse seadustik, korruptsiooni käsitlevad ja eetikaalased õigusaktid (ühitamatus, huvide konfliktid, alusetu rikastumine), õigusemõistmist käsitlevad õigusaktid (seotud kohtusüsteemi korraldusega) ning tsiviilseadustik ja tsiviilmenetluse seadustik, võttes eeskujult otsuste tegemise läbipaistvust käsitlevatest meetmetest, mille valitsus kehtestas 2016. aastal.

See soovitus kinnitas, et avatud ja usaldusväärne seadusandlik protsess on parim viis tagada reformide kestlikkus ja tulemuslikkus⁶². Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes jõuti järeldusele, et eri reformiettepanekute – SIIJi, õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide ning hiljem kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku – seadusandlik protsess andis võimaluse näidata, et soovitusel lähenemisviisi järgitakse.

Alati ei ole leitud tasakaalu prioriteetsete kohustuste kiireloomulisuse suurendamise ning läbipaistva ja kaasava protsessi tagamise vajaduse vahel. SIIJ likvideerimiseks seaduse kiire vastuvõtmine tekitas muret selle pärast, et sidusrühmadel oli vähe võimalusi uue korra kohta märkusi esitada, ja seda muret väljendas ka Veneetsia komisjon ise⁶³. Õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide suhtes on kohaldatud ka parlamendi kiirmenetlust⁶⁴ ja kiirendatud avalikku konsultatsiooni parlamendile esitatud lõplike versioonide üle. Sidusrühmad on juhtinud tähelepanu ka sellele, et parlamentaarsed arutelud toimusid kiirustades, ilma et oleks olnud piisavalt aega muudatusettepanekuid sisuliselt arutada⁶⁵.

Õigusriigi olukorda käsitlevas 2022. aasta aruandes kommenteeriti üldisemalt Rumeenia õigusloomeprotsessi, märkides, et õigusaktide sagedased muudatused ja regulaarselt erakorraliste määruste kasutamine tekitavad endiselt muret seoses õigusaktide stabiilsuse ja prognoositavusega. Seetõttu esitas komisjon Rumeeniale soovitusel tagada enne õigusakti eelnõu vastuvõtmist tulemuslik avalik konsultatsioon⁶⁶. 2023. aasta õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes jälgitakse selle soovitusel rakendamist. Rumeenia taaste- ja vastupidavuskavas käsitletakse ka õigusloome kvaliteediga seotud küsimusi, sealhulgas spetsiaalset struktuuri, mis jälgib õigusaktide kvaliteeti ja seaduste konsolideeritud versioonide süstemaatilist taasavaldamist, kui neid muudetakse, ning valitsuse erakorraliste määruste kasutamise metoodika väljatöötamist.

Kuigi reformide ajakava ei ole alati võimaldanud põhjalikke konsultatsioone, on Rumeenia valitsus siiski astunud samme kooskõlas soovitusel ja püüdnud tagada läbipaistvust ja seda, et asjaomastel osalejatel on olnud võimalus väljendada oma seisukohti kavandatud reformide kohta. Õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes jälgitakse ka edaspidi enne

⁶² 2022. aasta aruandes õigusriigi kohta Rumeenia õigusriigi olukorda käsitlevas peatükis ja Euroopa poolaasta riigipõhistes soovitustes on rõhutatud muret seoses õigusloome protsessi prognoositavuse ja kvaliteediga üldiselt.

⁶³ Veneetsia komisjoni arvamus seaduseelnõu kohta, millega likvideeritakse kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimise osakond (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ 15 päeva igale kojale erakorraliseks seadusandlikuks menetluseks tavapärase seadusandliku menetluse asemel, mis on 45 päeva iga koja kohta.

⁶⁵ Aruteludel osalenud valitsusväliste organisatsioonide tähelepanekud ja meediaaruanded.

⁶⁶ 2022. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Rumeenias, lk 2.

õigusakti eelnõu vastuvõtmist tulemusliku avaliku konsultatsiooni suhtes kohaldatavat üldisemat lähenemisviisi.

Kohtuotsuste täitmine avalikus halduses

2017. aasta koostöö- ja jälgimiskorra soovitus: valitsus peaks võtma vastu tegevuskava, et lahendada kohtuotsuste täitmata jätmise ja avaliku halduse asutuste poolt kohtuotsuste kohaldamisega seotud küsimused, sealhulgas tuleb kehtestada kord, et pakkuda täpset statistikat edasise jälgimise võimaldamiseks. Samuti peaks valitsus töötama välja sisemise järelevalve süsteemi, kuhu kuuluvad kõrgem justiitsnõukogu ja riigikontroll, et tagada tegevuskava nõuetekohane rakendamine.

Kohtuotsuste austamine ja täitmine on vältimatu, et tagada mis tahes kohtusüsteemi tulemuslikkus⁶⁷. Selle valdkonna probleemide lahendamiseks esitas Rumeenia Euroopa Nõukogu ministrite komiteele tegevuskava, mille abil lahendada ⁶⁸Euroopa Inimõiguste Kohtu kindlakstehtud struktuursed probleemid,⁶⁹ mis on seotud riigi vastu suunatud kohtuotsuste täitmata jätmise või täitmise edasilükkamisega. 2019. aastal kiideti heaks loetelu tegevuskava rakendamise meetmetest, sealhulgas õigusraamistiku muudatuste tegemine, et tagada õigeaegne täitmine, ning mehhanism, millega jälgida ja vältida selliste kohtuotsuste hilinenud täitmist, mille puhul on riik võlgnik⁷⁰. 2022. aasta märtsi hinnangus tegevuskava rakendamisel tehtud edusammude kohta kordas Euroopa Nõukogu ministrite komitee oma üleskutset ametivõimudele suurendada jõupingutusi ja näidata üles pühendumust vajalike reformide lõpuleviimisele⁷¹. Pärast seda loodi 2022. aasta oktoobris valitsuse peasekretariaadi raames uus struktuur, mille kaudu jälgida ja kontrollida pärast seda, kui Rumeenias oli jäetud täitmata avalik-õiguslike võlgnike suhtes tehtud kohtuotsused, Euroopa Inimõiguste Kohtu tehtud kohtuotsuste täitmist⁷².

Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne sisaldab nüüd ülevaadet süstemaatilistest näitajatest Euroopa Inimõiguste Kohtu põhimõttelise tähtsusega otsuste täitmise kohta kõigis liikmesriikides⁷³. 2022. aasta jaanuaris oli Rumeenia viimase kümne aasta põhimõttelise tähtsusega otsuste täitmise määr 57 % võrreldes liikmesriikide üldise keskmise 40 %ga ja keskmine aeg, mil kohtuotsused olid olnud täitmata, oli üle nelja aasta ja kahe kuu⁷⁴. Seda küsimust jälgitakse endiselt õigusriigi olukorda käsitleva aruande raames, sealhulgas seoses Rumeenia võetud meetmetega täpse statistika mehhanismi ja sisekontrollisüsteemi väljatöötamiseks, mis hõlmab kõrgeimat justiitsnõukogu ja riigikontrolli, et tagada selle tegevuskava nõuetekohane rakendamine.

⁶⁷ Vt juhend Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 kohta – õigus õiglasele kohtumenetlusele (tsiviilõiguslikus tähenduses): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶⁸ Vt Euroopa Nõukogu dokument CM/Notes/1280/H46-21.

⁶⁹ Euroopa Inimõiguste Kohus kohaldas 2005. aastal Rumeenia suhtes sanktsioone põhjendusega, et riik või riigi vastutusel olevad juriidilised isikud ei täida lõplikke siseriiklikke kohtuotsuseid või viivitavad oluliselt nende täitmisega.

⁷⁰ Memorandum nr L1/1814/26.02.2019 meetmete kohta, millega tagada avalik-õigusliku võlgniku vastu tehtud kohtuotsuste täitmine kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga, mis on seotud avalik-õigusliku võlgniku vastu tehtud kohtuotsuste mittetäitmisega või nende täitmisega viivitamisega.

⁷¹ Vaheresolutsioon CM/ResDH(2022)58.

⁷² Rakendamist analüüsib Euroopa Nõukogu ministrite komitee 2023. aasta märtsis.

⁷³ Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse täitmiseks vajalike täitemeetmete vastuvõtmise üle teeb järelevalvet Euroopa Nõukogu ministrite komitee.

⁷⁴ 2022. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Rumeenias, lk 28.

Hiljuti on astutud uusi samme selle soovitusel rakendamiseks, mis peaks aitama lahendada tuvastatud püsiprobleeme. Komisjon jätkab Euroopa Nõukogu tasandil loodud järelevalveprotsessi tähelepanelikku jälgimist ja annab vajaduse korral aru õigusriigi olukorda käsitlevate aruannete raames, nagu seda tehakse kõigi liikmesriikide puhul⁷⁵.

Strateegiline kohtute juhtkond ja kohtute tegevuskava

2017. aasta koostöö- ja jälgimiskorra soovitus: strateegiline kohtute juhtkond (justiitsministeerium, kõrgem justiitsnõukogu, kõrgem kassatsioonikohus ja peaprokurör) peaks tagama vastuvõetud tegevuskava rakendamise ning kehtestama selle rakendamise kohta korrapärase ühiste avalike aruannete esitamise, sealhulgas pakkuma lahendusi sellistele küsimustele nagu kohtuametnike vähesus, liiga suur töökoormus ja viivitused otsuste põhjendamisel.

Koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes märgiti, et strateegiline kohtute juhtkond on oluline võimalus luua kohtusüsteemi jaoks konsensuslik ja kestlik tulevikuplaan. Õigusriigi olukorda käsitlevas 2022. aasta aruandes hinnati, et 30. märtsil 2022 vastu võetud uues kohtusüsteemi arengu strateegias (2022–2025) ja sellega seotud tegevuskavas on sätestatud selged eesmärgid ja järelevalvemehhanism. Uue strateegia vastuvõtmine ja jõustumine on Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärk⁷⁶. Strateegias keskendutakse nii õigusemõistmise sõltumatusele, kvaliteedile ja tõhususele kui ka õiguskaitse kättesaadavusele. See hõlmab kohtunike palkade ja pensionide ebavõrdsuse kaotamist, kohtutöötajate ja nendega seotud õiguselukutse esindajate staatuse ajakohastamist ning õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide reformimist. Strateegias nähakse ette mitu meetet, et lahendada töötajate nappuse probleem kohtusüsteemis, sealhulgas ajakohastada kohtupersonali ja abiteenistujate staatust, et võimaldada kohtunikel ja prokuröridel keskenduda õiguslasele tööle. Selles seatakse ka kvantitatiivne eesmärk tagada 2025. aastaks kohtunike ametikohtade täitmise määr 95 % ja prokuröride ametikohtade täitmise määr 80–85 %⁷⁷.

Strateegia on oluline vahend, mis aitab kohtusüsteemis ikka veel esinevaid probleeme kestlikult lahendada. Hoolikas järelevalve ja avalik aruandlus aitavad samuti suurendada üldsuse usaldust selle vastu, et ülemäärase töökoormuse ja sellega seotud viivitustega seotud probleemidele kohtuasjade menetlemisel pööratakse piisavalt tähelepanu. Ennetav ja korrapärane suhtlus ja konsulteerimine kohtunike ja õiguselukutse esindajatega võib samuti olla kasulik kinnitamaks kohtunikele, et personalipuuduse ja sellest tuleneva ebaproportsionaalse töökoormusega seotud probleemidega tegeletakse.

⁷⁵ Vt 2022. aasta aruanne õigusriigi kohta, COM(2022) 500 final, lk 24.

⁷⁶ Vahe-eesmärk nr 421 „Kohtusüsteemi 2022.–2025. aasta arengustrateegia heakskiitmise seaduse jõustumine“.

⁷⁷ Tööjõupuuduse küsimus kohtusüsteemis tõusis avalikkuse tähelepanu alla novembris, mil registreeriti pensionile jäämise taotluste laine, eelkõige kohtunike seas. Kohtunike ühendused osutasid vajadusele selge strateegia järele, et tegeleda tööjõunappuse ja liigse töökoormusega. Et vähendada kohtunike pensionile jäämise määra ja tagada kutsealal toimuvatel värbamiskonkurssidel piisav valik, on nii viimase astme kohtute (kõrge kohus ja apellatsioonikohtud) esimehed kui ka kohtute kohtunike üldkogud 28. oktoobril vastu võetud resolutsioonis kutsunud teisi valitsusharusid üles võtma meetmeid, mis tugevdavad kohtunike staatust ja parandavad töötingimusi. Kohtusüsteemis esinevat nappust jälgitakse ka õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes. 2022. aasta aruandes märgiti, et pensionile jäänute arv ületab endiselt uute värbamiste arvu.

Läbipaistvus ja kõrgema justiitsnõukogu vastutus

2017. aasta koostöö- ja jälgimiskorra soovitus: uus kõrgem justiitsnõukogu peaks oma ametiajaks koostama ühise programmi, mis sisaldab läbipaistvuse suurendamise ja vastutuse edendamise meetmeid. See peaks sisaldama teavitusstrateegiat, millega nähakse ette korrapärased avalikud kohtumised kohtunike ja prokuröride kogudega kõikidel tasanditel, samuti kodanikuühiskonna ja kutseorganisatsioonidega, ning tuleks näha ette aastaaruanded, mida arutatakse kohtute ja prokuröride üldkogudel.

Järjestikustes koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes on järjepidevalt rõhutatud, et kõrgem justiitsnõukogu peab aitama reformi hoogustada, väljendades selgeid kollektiivseid seisukohti ning tagades usalduse läbipaistvuse ja vastutuse kaudu. 2021. aasta aruandes märgiti ära olulised mured seoses kõrgema justiitsnõukogu suutlikkusega kasvatada kohtusüsteemis üksmeelt ning võtta konstruktiivne roll kohtusüsteemi korralduse ja toimimise jaoks otsustava tähtsusega otsuste tegemisel, kuid lisaks juhti tähelepanu juhtumitele, kus kõrgem justiitsnõukogu suutis ületada oma sisemised erimeelsused ja saavutada tulemusi⁷⁸.

Hoolimata kompromisside saavutamiseks tehtud jõupingutustest ei ole kõrgem justiitsnõukogu ka 2021. aasta järgselt pääsenud erimeelsustest sellistes küsimustes nagu SIIJi asendava uue struktuuri ametisse nimetamine, uue kõrgema justiitsnõukogu valimiste korraldamine või kõrgema justiitsnõukogu liikmete avalikest erimeelsustest õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide üle. Kõrgema justiitsnõukogu praegune ametiaeg lõpeb 2022. aasta lõpus ja uute liikmete valimine algas 2022. aasta veebruaris. Ka uue nõukogu valimised pälvisid kriitikat⁷⁹. Ametis oleva esimehe nimetamine nõukogu ajutiseks esimeheks 2022. aastaks põhjustas edasisi reaktsioone kõrgemas justiitsnõukogus⁸⁰.

Kõrgema justiitsnõukogu toimimist käsitlevad läbivaadatud õigusnormid sisaldavad mitmeid kohustusi, mis võivad aidata kaasa nõukogu läbipaistvusele ja vastutusele. Seadusega säilitatakse võimalus taandada kõrgema justiitsnõukogu liikmed distsiplinaarasjade lahendamisest huvide konfliktidele ja erapooletusele tuginedes. Kehtestatakse selge tähtaeg kõrgema justiitsnõukogu liikmete asendamiseks, kui nende ametiaeg lõpeb. Ka säilitavad üldkogud võimaluse taandada kõrgema justiitsnõukogu liikmeid ülesannete täitmata jätmise tõttu.

Erinevalt 2020. aastast, kui kõrgem justiitsnõukogu justiitsministeeriumi avaldatud õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide eelnõudega konstruktiivselt ei tegelenud ega esitanud ametlikku arvamust, sai nõukogu 2022. aastal võtta vastu ametlikud seisukohad oluliste seadusandlike projektide kohta. Kuigi nõukogus esines lahkarvamusi ning mõni liige taunis kohtute ja prokuratuuridega konsulteerimise puudumist, esitas täiskogu 2022. aasta veebruaris positiivse arvamuse kuritegude uurimise eriosakonna likvideerimist käsitleva

⁷⁸ Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruannet.

⁷⁹ Valimised korraldati 2022. aasta juuli alguses, suvepuhkuse ajal. Tulemused vaidlustati ja kõrgem justiitsnõukogu rahuldas 19. juulil kahe kohtuniku vaidlustused, kuid jättis rahuldamata prokuröride omad, põhjustades sellega avalikke vaidlusi. Vt näiteks <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>; <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>; <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html>; VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale“ – PRESShub.

⁸⁰ Mitu kõrgema justiitsnõukogu liiget leidsid, et sellise ajutine ametisse nimetamisega on mööda hiilitud põhiseaduse sätetest, mille kohaselt võib nõukogu esimehe valida üheaastaseks ametiajaks, mida ei saa pikendada, seades kahtluse alla mitme 2022. aastal algatatud olulise menetluse õiguspärasuse, nagu nõukogu valimised, uue kohtute peainspektori ametisse nimetamine ja kõrgema kassatsioonikohtu uue esimehe valimine.

seaduseelnõu kohta⁸¹. Nõukogu esitas 2022. aasta augustis ka positiivse arvamuse õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide eelnõude kohta,⁸² esitades ühtlasi ettepanekuid mõne muudatuse kohta, ning osales järgnenud parlamentaarsetes aruteludes täiendavate muudatusettepanekutega.

Viimastest aruandest möödunud ajal on kõrgema justiitsnõukogu tegevus kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsmisel endiselt tuginenud pigem osakondadele kui täiskogule⁸³. Mõni kõrgema justiitsnõukogu liige on seadnud protsessid kahtluse alla, sest need olevat tarbetult pikad ja nende järeldused ebajärjekindlad.

Mis puudutab läbipaistvust ja teabele juurdepääsu, siis on nõukogu jätkanud asjakohase teabe avaldamist oma veebisaidil ning tema täiskogu ja osakondade istungeid kantakse üle. Teave distsiplinaarotsuste kohta on kättesaadav ka internetis.

Äsja valitud kõrgem justiitsnõukogu, kes alustab oma ametiaega 2023. aastal, peaks tagama, et tema programmi peamised eesmärgid on endiselt läbipaistvus ja vastutus. Et need eesmärgid ellu viia, on väga oluline korraldada korrapäraseid avatud kohtumisi ja arutada aastaaruandeid⁸⁴ kõikide tasandite kohtunike ja prokuröride kogudega ning kodanikuühiskonna ja kutseorganisatsioonidega. 2021. aasta detsembris loodud kodanikuühiskonna foorum õiguse valdkonnas võib anda sellesse suure panuse.

Järjestikustes koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes on järjepidevalt rõhutatud, et kõrgem justiitsnõukogu peab aitama reformi hoogustada, väljendades selgeid kollektiivseid seisukohti ning tagades usalduse läbipaistvuse ja vastutuse kaudu. Rumeenia valitsus on tunnistanud, et need eesmärgid on tähtsad. 2023. aastal ametiaega alustava uue nõukogu valimine annab võimaluse tagada läbipaistvus ja vastutus, mida uus nõukogu võiks näidata näiteks avaliku juhtimis põhimõtteid käsitleva avalduse vormis, samuti nõukogu peamiste seisukohtade pideva kollektiivse kinnitamise kaudu.

Kohtuinspeksioon

2018. aasta koostöö- ja jälgimiskorra soovitus: kõrgem justiitsnõukogu peab viivitamata nimetama ametisse kohtuinspeksiooni ajutise juhtkonna ning kolme kuu jooksul nimetama konkursi alusel ametisse inspeksiooni uue juhtkonna.

Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes jõuti järeldusele, et kohtuinspeksiooniga seotud struktuursed probleemid on endiselt lahendamata, sealhulgas Euroopa Kohtu

⁸¹ Kõrgem justiitsnõukogu, 11. veebruari 2022. aasta otsus nr 1. Vaidlusi tekitas asjaolu, et justiitsministeerium võttis nõukogu muudatusettepaneku projekti üle muudetud seaduseelnõus, mille tulemusel esitas nõukogu positiivse arvamuse ilma märkusteta. Komisjonile saadetud kirjas väitis mitu nõukogu liiget, et see tekitas avalikkuses vale ettekujutuse, nagu oleks kohtusüsteem selle seadusega täielikult nõus, hoolimata asjaolust, et kohtute ja prokuratuuridega ei konsulteeritud eelnõu sätete asjus.

⁸² 12. augusti 2022. aasta otsus 115.

⁸³ Täiskogu ei teinud 2022. aastal ühtegi otsust ja 2021. aastal tegi ta 7 otsust. 2021. aastal puudutas üks vastuvõetud taotlustest ühe kõrgema justiitsnõukogu liikme enda avalikke televisioonis tehtud avaldusi, mis olid seotud süüdistuse esitamisega. Prokuröride osakond järeldas 2021. aasta detsembris, et need avaldused on märkimisväärselt mõjutanud prokuröride, eelkõige korruptsioonisüütegude uurimise eest vastutavate prokuröride sõltumatust ja erapooletust.

⁸⁴ Kõrgem justiitsnõukogu ei ole veel avaldanud 2021. aasta aruannet kohtusüsteemi kohta, kuigi tema volitused lõpevad 2022. aasta detsembris.

2021. aasta mai otsuse valguses⁸⁵. Õigusriigi olukorda käsitlevas 2022. aasta aruandes korraldi muret kohtute peainspektori ulatuslike volituste pärast ja vastutuse puudumise pärast. Need probleemid hõlmasid võimu koondumist peainspektori ja tema asetäitja kätte, inspeksiooni algatatud ja lõpuks kohtus tagasilükatud juhtumite suurt osakaalu ning kõrgema justiitsnõukogu tehtava järelevalve piiranguid⁸⁶. Tõstatati küsimusi selle kohta, kas õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide sätted kohtuinspeksiooni juhtkonna ametisse nimetamise ja vastutuse kohta pakuvad piisavaid tagatisi ning kas nendega on saavutatud kohtunike, prokuröride ja kõrgema justiitsnõukogu vahel piisav tasakaalustatus. Euroopa Liidu Kohtus on menetluses eelotsusetaotlus küsimuses, kas peainspektorile antud ulatuslikud volitused on kooskõlas kohtusüsteemi sõltumatuse nõuetega⁸⁷.

2022. aasta oktoobris vastu võetud kõrgema justiitsnõukogu seadusega muudeti oluliselt kohtuinspeksiooniga seotud õigusraamistikku. See sisaldab mitut sätet, mis parandavad kohtuinspeksiooni vastutuse puudumist ja võimu koondumist peainspektori kätte. Peainspektori volitusi tasakaalustab äsja loodud juhatus, kellel on hulk volitusi piisava vastukaalu tagamiseks. Selle ülesanne on teha otsuseid kohtuinspeksiooni korralduse ja toimimise kohta ning inspekteerimistegevuse ja ametisse nimetamise konkursside korraldamise kohta. Peainspektori asetäitja ametisse nimetamine läheb peainspektori käest kõrgema justiitsnõukogu üldkogu koosseisule ja põhineb objektiivsematel kriteeriumidel. Samuti nimetab kohtuinspektorid ametisse peainspektor konkursi alusel, mille korraldab kõrgema justiitsnõukogu asjaomane osakond riikliku kohtunike instituudi toetusel. Varem korraldas seda konkursi kohtuinspeksioon ise. Täpsustati konkursside korraldamise eeskirju, sealhulgas valikukriteeriume ja valikukomisjonide koosseisu. Kehtestatud on uued eeskirjad, et reguleerida huvide konflikti olukordi, millega peainspektor võib kokku puutuda, ning nüüd peab peainspektor tegema juhatusele ettepaneku järelevalverühmade koosseisu kohta (selle asemel et peainspektor otsustab selle üle otse). Üks lahendamata mureküsimus on seotud peainspektori võimalusega tühistada juhtumi tagasilükkamise otsus või mis tahes otsus, mille inspektor on teinud pärast kohtueelset menetlust. Selle eeskirja rakendamist praktikas ja olemasolevate kaitsemeetmete tulemuslikkust⁸⁸ tuleb jälgida.

Minevikus oli peainspektori valimine ja ametisse nimetamine vaidlusi tekitanud, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes. Kohtuinspeksiooni uue juhi ametisse nimetamine 2022. aasta juulis näib olevat olnud selgemalt korraldatud, kuigi kandideeris vaid üks kandidaat. Uus õigusakt hõlmab ka peainspektorite ja nende asetäitjate ametisse nimetamist, andes kõrgemale justiitsnõukogule suuremad järelevalvevolitused ning kaasates kohtuinspeksiooni ametisse asumise konkursside korraldamisse riikliku kohtunike instituudi. Samuti on muudetud peainspektori tagasikutsumise menetlust, mille jaoks ei nõuta enam kõrgema justiitsnõukogu täiskogu istungi otsust, vaid selle algatab viis kõrgema justiitsnõukogu liiget või kohtuinspeksiooni

⁸⁵ Euroopa Kohtu 18. mai 2021. aasta otsus, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ jt, liidetud kohtuasjad C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, punkt 207.

⁸⁶ Viimases eduaruandes Rumeenia kohta koostöö- ja jälgimiskorra raames (COM(2021) 370 final) märgitakse, et esineb endiselt juhtumeid, mille puhul teeb muret kohtusüsteemi tõhusust ja sõltumatust kritiseerinud kohtunike suhtes distsiplinaaruurimiste algatamine ja neile raskete karistuste määramine. Hiljuti tekitas sellist muret kohtuinspeksiooni poolt Pitești apellatsioonikohtu kohtuniku suhtes algatatud distsiplinaarmenetlus sisuliselt seetõttu, et ta otsustas Euroopa Kohtu 2021. aasta mai otsust arvestades jätta kohaldamata õigusaktid, millega luuakse SIJ. Kõrgem justiitsnõukogu lükkas distsiplinaarmeedmed 14. aprilli 2022. aasta otsusega lõpuks tagasi.

⁸⁷ C-817/21, R.I. vs. Inspekția Judiciară, N.L.

⁸⁸ Peainspektor võib sellised otsused tühistada ainult üks kord ja ta on kohustatud seda põhjendama.

üldkogu. Sellest tulenevat tasakaalu sõltumatuse, vastutuse ja stabiilsuse kaalutluste vahel kohtuinspeksiooni juhtimisel tuleb praktikas jätkuvalt jälgida.

2021. ja 2022. aastal on kõrgemas justiitsnõukogus registreeritud distsiplinaarmedetmete arv jäänud üldjoontes stabiilseks⁸⁹. Siiski on veel juhtumeid, kus distsiplinaarjuurdlused ja sellest tulenevad sanktsioonid kohtunike suhtes näivad olevat seotud kriitiliste arvamuste avaldamisega õigusriigi küsimustes. Sellised juurdlused on algatanud kohtuinspeksioon kas *ex officio* või kõrgema justiitsnõukogu taotlusel⁹⁰. Euroopa Liidu Kohus on teinud selgeks, et kohtusüsteemi sõltumatust võib kahjustada see, kui distsiplinaarkord kaldub kõrvale selle õiguspärase eesmärgidest ja seda kasutatakse eesmärgiga teostada kohtuotsuste üle poliitilist kontrolli või avaldada kohtunikele survet⁹¹. Lisaks 2022. aasta õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes nimetatud juhtumitele leidis veel kohtunike vastu algatatud distsiplinaarjuurdlus, mida tajuti surve ja määratud karistuste eest kättemaksu vormina, eelkõige suurkorruptsiooniga seotud juhtumite puhul⁹².

Kuigi kohtuinspeksiooni distsiplinaarasju käsitlev avalik teave oli viimase kolme aasta jooksul puudulik, on⁹³ prognoositavust ja läbipaistvust suurendatud kõrgema justiitsnõukogu otsusega, et jõustunud distsiplinaarotsused ja eetikakoodeksi rikkumised avaldatakse anonüümitud kujul portaalis, kus nendega saavad tutvuda üksnes kohtunikud.

See 2018. aasta soovitus on aegunud. Kohtuinspeksiooni uuel juhtkonnal on nüüd võimalus tagada, et kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu praktikaga ei kasutata distsiplinaarjuurdlusi enam kohtunike ja prokuröride tegevusele surve avaldamise vahendina. Komisjon jätkab praktilise tegevuse uurimist õigusriigi olukorda käsitlevate aruannete raames.

Esimese eesmärgi analüüsi põhjal võib üldiselt pidada soovitusi rahuldavalt täidetuks ning järelevalvet saab jätkata iga-aastase õigusriigi olukorda käsitleva aruande tsükli raames. Komisjon väljendab heameelt Rumeenia valitsuse võetud kohustuse üle jätkata reforme ja võtta seejuures täielikult arvesse Veneetsia komisjoni soovitusi ja viia lõpule uute kriminaalseadustike vastuvõtmise protsessi. Rumeenia on täielikult pühendunud koostööle komisjoniga iga-aastase õigusriigi olukorda käsitleva aruande tsükli raames. Selle järelevalveraamistikuga on juba hakatud üksikasjalikult jälgima paljusid koostöö- ja jälgimiskorra raames uuritud küsimusi, näiteks kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimise osakonna järgset korda ja kohtuinspeksiooni toimimist, samuti õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide ja kriminaalseadustike laiemat õigusraamistikku ning kõrgema justiitsnõukogu tööd. Taaste- ja vastupidavusraha raames võetud kohustused ning täiendavad abivõimalused muude asjakohaste ELi programmide, eelkõige tehnilise toe instrumendi raames võivad aidata jätkata asjakohaste reformide rakendamist.

⁸⁹ 24 kohtunikke ja 13 prokuröre käsitlevat hagi 2021. aastal, 26 kohtunikke ja 6 prokuröre käsitlevat hagi 2022. aastal. Kohtunikele kehtestatud sanktsioonid hõlmasid hoiatusi, ametitegevuse peatamist, igakuiste tööhõivetoetuste vähendamist, madalamale ametikohale viimist ja kohtunike puhul kohtust väljaarvamist. Prokuröride puhul määrati ainult hoiatusi.

⁹⁰ Täpsema teabe saamiseks vt õigusriigi olukorda käsitleva 2022. aasta aruande Rumeeniat käsitlevat peatükki.

⁹¹ Euroopa Kohtu 15. juuli 2021. aasta otsused, komisjon vs. Poola (kohtunike distsiplinaarkord), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, punkt 138, ja 21. detsembri 2021. aasta otsus Euro Box Promotion e.a., liidetud kohtuasjad C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, punkt 239.

⁹² Kaks kohtunikku olid mures viie distsiplinaarjuurdluse algatamise pärast viimastel kuudel. Nad väitsid, et kohtuasjad algatati kostjate taotlusel, et vaidlustada kohtuotsuse sisu, või *ex officio* kohtuinspeksiooni poolt.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-presa>.

2.2 Teine eesmärk: eetikaraamistik ja riiklik eetikaagentuur

Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes jõuti järeldusele, et 2019. aastal tuvastatud tagasilanguse risk, mis on seotud eetikanormide muutmisega, on maandatud ning et võib täheldada lootustandvaid märke sellest, et uus seadusandja võib võtta selge sihi tagada riikliku eetikaagentuuri (ANI) ja eetikaalase õigusraamistiku kestlikkus.

Riiklik eetikaagentuur jätkab ühitamatuse, huvide konfliktide ja alusetu rikastumise uurimist ning saavutab selles püsivalt häid tulemusi⁹⁴. Nagu on märgitud 2022. aasta aruandes õigusriigi olukorra kohta, on riiklik eetikaagentuur täheldanud mitut positiivset muutust. Pärast enam kui poolteist aastat ilma presidendita nimetati 2021. aastal riikliku eetikanõukogu ettepanekul ametisse uus riikliku eetikaagentuuri president⁹⁵.

Asjaolu, et alates 2022. aastast tuleb varade ja huvide deklaratsioonid täita elektrooniliselt ning need on internetis avalikult kättesaadavad, suurendas läbipaistvust ning lihtsustas riikliku eetikaagentuuri tööd⁹⁶. Lisaks koolitustele käivitas riiklik eetikaagentuur 2022. aasta mais juturoboti „e-DAI assistent“, mis aitab inimestel platvormi tulemuslikult kasutada. Riiklik eetikaagentuur on välja töötanud ka oma vahendid, et teha riskiindikaatorite alusel kindlaks kahtlased varade ja huvide deklaratsioonid, ning kavatseb teha tihedamat koostööd arestitud vara haldamise riikliku agentuuriga (ANABI)⁹⁷.

Koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes on märgitud, et riikliku eetikaagentuuri tulemuslikkust on piiranud vajadus ajakohastada ja veelgi parandada eetikat käsitleva õigusraamistiku selgust, mis seaks selle stabiilsele ja kestlikule alusele. Oma riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas võttis Rumeenia kohustuse võtta 2024. aastaks vastu konsolideeritud eetikaseadus⁹⁸. Riiklik eetikaagentuur teeb selle töö edenemiseks koostööd justiitsministeeriumi ja teiste partneritega ning loodab selle lõpule viia 2023. aasta keskpaigaks⁹⁹. Eetikat, ametikohtade ühitamatust ja huvide konflikte käsitlevate õigusaktide konsolideerimine võimaldaks võtta arvesse kohtupraktikat ja korruptsiooni ennetamise põhimõtteid ning luua tulevikuks stabiilse vundamendi.

Riiklik eetikaagentuur töötab jätkuvalt tulemuslikult ning astub vajalikke samme, et parandada oma juhtimist, vahendeid ja meetodeid. Käimas on töö 2023. aastal vastu võetava tervikliku eetikaalase õigusraamistiku ettevalmistamiseks ja see annab võimaluse ANI tööd

⁹⁴ Ajavahemikus 1. juunist 2021 kuni 30. septembrini 2022 analüüsis riiklik eetikaagentuur rohkem kui 1 700 toimikut ja leidis 218 eetikaga seotud vahejuhtumit: 120 ühitamatuse juhtumit, 81 haldusliku huvide konflikti juhtumit ja 17 aluseta rikastumise juhtumit. Eetikainspektorid tuvastasid 68 võimalikku kuriteojuhtumit ja edastasid need edasiseks uurimiseks pädevatele asutustele.

⁹⁵ Uus president oli olnud alates 2017. aastast asepresident. Asepresidendi valimise menetlus algatati 2022. aasta septembris (pärast esimest ebaõnnestunud vooru käesoleva aasta alguses) ja see peaks lõpule jõudma aasta lõpuks. Riikliku eetikaagentuuri president märkis, et kvalifitseeritud kandidaatide huvi oli väike (ainult üks kandidaat kandideeris), mis oli tingitud ka ametikoha tasustamistingimustest.

⁹⁶ 30. septembriks 2022 oli e-DAI portaalis (<http://declaratii.integritate.eu/>) avaldatud umbes 10,7 miljonit varade ja huvide deklareerimist.

⁹⁷ Teave, mis saadi riiklikult eetikaagentuurilt Rumeeniasse tehtud riigikülastuse käigus õigusriigi olukorda käsitleva 2022. aasta aruande koostamiseks.

⁹⁸ Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärk nr 431 kõlab järgmiselt: „Jõustuvad eetikat käsitlevad konsolideeritud seadused. Eetikat käsitlevaid õigusakte ajakohastatakse eetikat käsitlevate õigusaktide eelneva hindamise ja analüüsi alusel koos alge normatiivaktide rühmitamisega. Projekti teises etapis ühtlustatakse ja ajakohastatakse kehtivaid õigusakte või tehakse ettepanek uute normatiivaktide vastuvõtmiseks.“

⁹⁹ Riiklik eetikaagentuur koostab praegu põhjalikku ülevaadet teistes liikmesriikides kehtivatest eetikanormidest, rahvusvahelistest standarditest ja parimatest tavadest. See viiakse lõpule 2022. aasta lõpuks ja selle alusel töötatakse välja uus konsolideeritud seadus.

veelgi toetada ning tuua selgust ja stabiilsust, mida on vaja, et tulemuslikult avastada ja käsitleda ühitamatusi, huvide konflikte ja alusetu rikastumist. Uus õigusakt kuulub Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava alla ning selle praktiline rakendamine kuulub komisjoni järelevalve alla õigusriigi olukorda käsitlevate aruannete alusel.

Süsteem PREVENT

2017. aasta soovitus: tagada süsteemi PREVENT kasutuselevõtmine. Riiklik eetikaagentuur ja riiklik riigihangete amet peaksid koostama aruandeid riigihankemenetluste eelkontrollide ja nende järelmeetmete kohta, sealhulgas järelkontrollide kohta, samuti tuvastatud huvide konfliktide või korruptsiooni kohta, ning korraldama avalikke arutelusid, et kutsuda valitsust, kohalikke asutusi, kohtuid ja kodanikuühiskonna esindajaid esitama oma seisukohti.

Alates 2017. aastast on süsteem PREVENT tegelenud huvide konfliktide vältimisega riigihankemenetlustes, luues eelkontrollimehhanismi. See aitab avaliku sektori hankijatel lahendada võimalikke probleeme enne lepingu sõlmimist.

Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruanne kinnitas PREVENTi positiivseid tulemusi ning selle jätkuvat tulemuslikkust on kinnitanud riiklik eetikaagentuur. Ajavahemikus 1. juunist 2021 kuni 2022. aasta septembri lõpuni vaatas süsteem PREVENT läbi ligi 20 000 hankemenetlust, et teha kindlaks võimalikud huvide konfliktid, sealhulgas üle 3 700 ELi vahenditega seotud hankemenetluse. Need hõlmasid üle 2 600 avaliku sektori hankija ja peaaegu 16 000 ettevõtet. Eetikainspektorid andsid eetikanõuete kohta välja 24 hoiatust, milles käsitleti 97 miljoni euro väärtuses menetlusi. Kõigil süsteemi kaudu teatatud juhtudel kõrvaldasid avaliku sektori hankijad põhjused, mis tekitasid võimalikke huvide konflikte: oli kaks juhtumit, kus riiklikku riigihangete ametit teavitati võimalikust eeskirjade eiramisest. Need tulemused kinnitavad 2021. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandes tehtud järeldust, et see soovitus on täidetud.

Soovitus süsteemi PREVENT kohta täideti juba 2018. aastal ja selle jätkuvad positiivsed tulemused näitavad, et see süsteem on kestlik.

Parlamendiliikmeid käsitlevate kohtuotsuste järelmeetmed

2017. aasta soovitus: parlamendi otsustusprotsess peaks olema läbipaistev, kui on tegemist parlamendiliikme kohta tehtud ametikohtade ühitamatust, huvide konflikte või alusetut rikastumist käsitleva edasikaebamisele mittekuuluva lõpliku otsuse järelmeetmetega.

Eelmistes koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes osutati viivitustele ning ilmsele ebajärjekindlusele, mida oli näha ANI aruandele järgneva lõpliku kohtuotsuse tegemisel seoses karistuste määramisega parlamendiliikmetele, kes leitakse olevat ühitamatutel ametikohtadel või huvide konflikti olukorras. Aruannetes osutati eeskirjade lahkneva tõlgendamise võimalusele, eelkõige juhul, kui eetikanõuete rikkumise juhtum toimus eelmisel ametiajal või -kohal, ning soovitati muuta need selgemaks. 2020. ja 2021. aastal selgitas kassatsioonikohus nende seaduste tõlgendamist. Kohus otsustas, et sanktsiooni kohaldatakse ka juhul, kui ühitamatus on seotud varasema ametiajaga, ja et kolmeaastane aegumistähtaeg peaks osutama ANI kohustusele viia uurimine lõpule kolme aasta jooksul alates sellest, kui

ilmnevad asjaolud, mille alusel määratakse kindlaks huvide konflikt või ametikohtade ühitamatuse fakt (mitte sellele, et sanktsiooni kolme aasta möödudes ei kohaldata)¹⁰⁰.

Alates 2021. aastast on esinenud üks juhtum, kus riiklik eetikaagentuur leidis, et ühel senaatoril olid ühitamatud funktsioonid. Selle tagajärjel astus asjaomane isik avaliku ülesande täitmisest kiirelt tagasi, hoolimata sellest, et riikliku eetikaagentuuri otsus vaidlustati kohtus. Ei olnud ühtegi juhtumit, mis oleks pannud proovile parlamendi otsuste tegemise läbipaistvuse seoses lõplike kohtuotsustega.

2021. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandes esitatud positiivne hinnang, mis põhineb parlamendi uue koosseisu ametiaja alguses täheldatud ennetaval koostööl, leiab kinnitust, ning seega võib selle soovitus lugeda täidetuks. Komisjon jälgib õigusriigi olukorda käsitlevate aruannete raames ka edaspidi parlamendi järeelmeetmeid seoses selle liikmete vastu vastuvõetud tagasivõtmata otsustega, mis käsitlevad ühitamatusi, huvide konflikte ja aluseta rikastumist.

Teise eesmärgi analüüsi põhjal võib kõiki soovitusi pidada rahuldavalt täidetuks. Komisjon jätkab eetikaraamistiku ja selle rakendamise seotud arengu jälgimist õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes. Eetikat käsitleva õigusraamistiku konsolideerimine on ka Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärk¹⁰¹.

2.3 Kolmas eesmärk: võitlemine suurkorruptsiooni vastu

Riiklik korruptsioonivastane direktoraat ja suurkorruptsioonivastane võitlus

Korruptsioon oli peamine murettekitav valdkond, kus Rumeenia oli seadnud kahtluse alla 2017. aasta jaanuaris kolmanda eesmärgi puhul saavutatud positiivse hinnangu. 2021. aasta aruanne näitas siiski olukorra paranemist, kuna riiklikus korruptsioonivastases direktoraadis (DNA) oli tekkinud uus hoog ja institutsiooniline stabiilsus. Positiivset suundumust korruptsiooni uurimise ja selle eest karistamise tulemuslikkuses kinnitati 2022. aasta õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes.

Alates koostöö- ja jälgimiskorra viimasest aruandest kuni 2022. aasta oktoobri lõpuni saatis DNA kohtusse 451 suurkorruptsiooni juhtumit, mis puudutas kokku 1 067 süüdistatavat. Nende hulka kuulusid praegused või endised ministrid, asetäitjad, senaatorid või isikud, kes töötavad kohalikus omavalitsuses kõrgel poliitilisel või avalikul ametikohal. Samal ajavahemikul tegid kohtud otsuse 564 süüdistatava lõpliku süüdimõistmise kohta riikliku korruptsioonivastase direktoraadi menetluses olevates kohtuasjades ja andsid korralduse konfiskeerida vara peaaegu 24 miljoni euro väärtuses. Riigiasutustel tekkis pärast lõplike kohtuotsuste tegemist õigus nõuda DNA juhtumite puhul tagasi üle 43 miljoni euro väärtuses kahju hüvitust. Need tulemused kinnitavad 2021. aastal täheldatud positiivset suundumust.

Sellest hoolimata on suurkorruptsiooni vastases töös endiselt operatiivseid probleeme. Töölevõtmine on osutunud keeruliseks, kuigi on täheldatud DNA prokuröride ametikohtade täitmise määra mõningast paranemist ja see on nüüd komisjonile esitatud andmete kohaselt jõudnud 78 %ni. Pika staaži nõuet peeti peamiseks põhjuseks, miks olemasolevate vabade

¹⁰⁰ Kõrgema kassatsioonikohtu 16. novembri 2020. aasta otsus ja kõrgema kassatsioonikohtu 19. märtsi 2021. aasta otsus 1/2021.

¹⁰¹ Vahe-eesmärk nr 431 „Eetikaraamistikku käsitlevate õigusaktide hindamise ja ajakohastamise kohta“.

ametikohtade täitmiseks laekub vähe taotlusi¹⁰². Ent kuna konstitutsioonikohus tunnistas põhiseadusevastaseks seaduse, millega lühendati staažinõuet seitsmele aastale,¹⁰³ ei ole läbivaadatud õigusemõistmist käsitlevates õigusaktides staažinõuet DNAs ametisse nimetamiseks muudetud ning kehtib kümne aasta nõue, samuti kolmeaastane kohustuslik koolitus riiklikus kohtunike instituudis¹⁰⁴. Võttes arvesse prokuröride nappust DNAs, on delegeerimine, lähetamine ja üleviimine endiselt olulised vahendid¹⁰⁵. Seda eesmärki aitavad saavutada ka uutest õigusemõistmist käsitlevatest õigusaktidest tulenevad muudatused, mis puudutavad tavaprokuröride DNAsse töölevõtmise menetlust, mis on üle viidud kõrgemalt justiitsnõukogult DNA-le. DNA operatiivsete probleemide lahendamine, sealhulgas seoses prokuröride värbamisega, on 2022. aasta õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes esitatud soovitus ning Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava sisaldab kohustust suurendada DNA ametikohtade täitmise määra 2023. aasta 30. juuniks 85 %ni¹⁰⁶.

SIIJi likvideerimine (vt ka esimene eesmärk) on eriti oluline suukorruptsiooniga võitlemise seisukohalt. Euroopa Liidu Kohus märkis, et SIIJi puhul võivad keerukate korruptsioonijuhtumite uurimiseks vajaliku oskusteabe puudumine, ebapiisavad inimressursid ja suur töökoormus kõik põhjustada viivitusi ning vähendada juhtumite menetlemise tulemuslikkust¹⁰⁷. DNA ei ole tagasi saanud pädevust uurida korruptsiooni kohtusüsteemis, kuigi nii Veneetsia komisjon¹⁰⁸ kui ka peaprokurör¹⁰⁹ on väljendanud seisukohta, et on ebatõenäoline, et uus struktuur oleks kohtunike ja prokuröride korruptsioonisüüdistuste uurimiseks sobivam kui spetsiaalne prokuratuur, nagu DNA. Kuna SIIJi likvideerimisest on möödunud vaid paar kuud, on liiga vara hinnata, kas uus struktuur suudab kohtusüsteemi korruptsioonikuritegude eest tulemuslikult vastutusele võtta¹¹⁰. Veel üks oluline mure seoses SIIJiga oli selguse puudumine juhtumite jaotamisel DNA ja SIIJi vahel ning eelkõige kogu

¹⁰² Nagu on tunnistatud Rumeenialt õigusriigi olukorda käsitleva aruande koostamiseks saadud teabes (lk 27) ja riikliku korruptsioonivastase direktoraadi (DNA) 2021. aasta tegevusaruandes (lk 8).

¹⁰³ Konstitutsioonikohtu 14. juuli 2021. aasta otsuses nr 514 väitis kohus, et kuna DNA on kõrgema kassatsioonikohtu juures tegutseva prokuratuuri eriosakond, peaks tema prokuröridel olema sama staaž kui kõrgema kassatsioonikohtu juures tegutseva prokuratuuri prokuröridel (12 aastat). DNA ja DIICOT olid väitnud, et prokuratuuristruktuuris tegutsemiseks vajalik staaž ei ole konstitutsiooniõiguses ette nähtud, ning viitasid praktilistele põhjustele, miks vähendati staaži seitsme aastani.

¹⁰⁴ Üleminekusäte lükkab kuni 2026. aastani edasi kolmeaastase koolitusperioodi arvessevõtmise staaži arvutamisel. Lühiajalises perspektiivis võib see aidata suurendada DNA ametikohtade täitmise määra.

¹⁰⁵ 2022. aasta kevadel töötas DNA 14 delegeeritud prokuroriga 145 täidetud ametikohast (10 % töötajatest). Kohtunike põhimäärust käsitleva uue õigusaktiga ei ole ette nähtud DNAs/DIICOTist delegeerimist; kuid muudest prokuratuuridest on võimalik lähetada DNAsse/DIICOTi (üks kord, kõige rohkem üheks aastaks).

¹⁰⁶ Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärk 429.

¹⁰⁷ Nagu on märgitud Euroopa Kohtu 18. mai 2021. aasta otsuses Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ jt, liidetud kohtuasjad C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, EU:C:2021:393, punktid 221–222.

¹⁰⁸ Oma 2022. aasta arvamuses soovitas Veneetsia komisjon taastada spetsialiseerunud prokuratuuride (DNA ja DIICOT) pädevuse uurida ka nende pädevusse kuuluvaid kohtunike ja prokuröride toime pandud kuritegusid ning esitada nende eest süüdistusi, märkides, et „[SIIJ] likvideerimise eesmärk peaks olema tagada suurem tõhusus kohtunike ja prokuröride toime pandud kuritegude – eelkõige korruptsiooni – uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel. Ei ole usutav, et spetsialiseerumata prokuröridest koosnev struktuur, mis asub kõrgema kassatsioonikohtu juurde kuuluvate ja apellatsioonikohtute juurde kuuluvate prokuratuuride tasandil, suudab paremini uurida kohtunike ja prokuröride korruptsioonisüüdistusi kui olemasolev spetsialiseerunud prokuratuur DNA.“ (Vt Veneetsia komisjoni arvamus seaduseelnõu kohta, millega likvideeritakse kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimise osakond (CDL-AD(2022)003, punkt 37).

¹⁰⁹ Kirjalik esildis, mis on saadud riigiprokurörit õigusriigi olukorda käsitleva 2022. aasta aruande koostamiseks tehtud riigikülastuse käigus.

¹¹⁰ Vt ka esimene eesmärk, mis käsitleb töö praegust keskendumist juhtumite kuhjumisega tegelemisele ja prioriteetide seadmisele.

korruptsioonitoimiku üleandmine DNA-lt, niipea kui see puudutas kohtunikku või prokuröri. Uue seaduse eesmärk on piirata liidetud kohtuasju ainult nende juhtumitega, kus „süüdistuse nõuetekohase elluviimise huvides ei saa kohtuasja lahutada“¹¹¹. Nõuetekohase rakendamise korral võib see aidata vältida korruptsioonivastase juurdluse katkemist, mida on varem täheldatud¹¹². Seni ei ole teatatud ühestki vahejuhtumist ega ole registreeritud ühtegi juhtumit, mille puhul oleks olnud vaja DNA pädevust käsitlevat vahekohtumenetlust. Õigusriigi olukorda käsitlev 2022. aasta aruanne sisaldas soovitusi, milles rõhutati uue süsteemi mõju kohtusüsteemi korruptsioonikuritegude uurimisele ja nende eest vastutusele võtmisele.

Kriminaalseadustiku pikaleveniv läbivaatamine (vt esimene eesmärk) on mõjutanud korruptsioonivastast võitlust. Kahe konstitutsioonikohtu otsuse tagajärg oli kriminaalmenetluse lõpetamine riiklike poliitikute vastu algatatud korruptsioonijuhtumite puhul, kuna kohtuotsused, mis põhinesid kohtukoosseisude moodustamise küsimusel, tunnistati kehtetuks¹¹³. Samal ajal jättis kõrgem kassatsioonikohus pärast Euroopa Liidu Kohtu otsust¹¹⁴ 2022. aasta aprillis jõusse 2018. aastal kõrgetasemelises kohtuasjas määratud vangistused, mis olid peatatud kohtu ebaseadusliku koosseisu tõttu¹¹⁵. 2022. aasta mais tegi kõrgem kassatsioonikohus otsuse teises kõrgetasemelises kohtuasjas, rakendades eespool nimetatud Euroopa Liidu Kohtu otsust, millega eirata konstitutsioonikohtu kohtupraktikat kohtunike kolleegiumide koosseisude seaduslikkuse kohta, ning mõistis peamise süüdistatava altkäemaksu eest vangi¹¹⁶.

Nagu eespool märgitud, on käimasolevatele kohtuasjadele avaldanud suurt mõju seadusandliku vastuse puudumine konstitutsioonikohtu otsusele aegumise kohta. See kehtib eelkõige korruptsioonijuhtumite kohta¹¹⁷. DNA avaldatud hinnangu kohaselt võib seega lõpetada kokku 557 kriminaalmenetluses olevat või kohtus pooleliolevat kriminaalasja¹¹⁸. Kuigi täpset kahju tuleks hinnata iga juhtumi puhul eraldi, hindab DNA nendel juhtudel kahju suuruseks ligikaudu 1,2 miljardit eurot ning altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemise kogusummaks ligikaudu 150 miljonit eurot. Kuigi tsiviilõiguslikud võimalused kahju sisse nõuda on endiselt olemas, võib kriminaalmenetluse lõpetamine nii suure arvu korruptsioonijuhtumite puhul avaldada märkimisväärset mõju jõupingutustele, mida suurkorruptsiooni vastu võitlemisel tehakse, ning komisjon jälgib tähelepanelikult selle tegelikke tagajärgi ja võimalikke leevendusmeetmeid, võttes arvesse ka Euroopa Liidu Kohtu otsust, mille kohaselt on siseriiklike õigusnormide või konstitutsioonikohtu kohtupraktikaga

¹¹¹ Uue seaduse artikli 3 lõige 5. Kui kaks prokuratuuri ei jõua kokkuleppele, otsustab peaprokurör, kas kohtuasjad jäävad liidetuks.

¹¹² Seni ei ole DNA teatanud ühestki selle küsimusega seotud vahejuhtumist.

¹¹³ Rumeenia konstitutsioonikohtu otsused nr 685/2018 ja 417/2019. Konstitutsioonikohus langetas otsuse, et *de jure* liikmete määramine kõrgema kassatsioonikohtu viieliikmelistesse kohtunike kolleegiumidesse on vastuolus eeskirjaga, milles nõutakse, et kõik liikmed valitakse loosiga. Kohus leidis veel, et kassatsioonikohus on jätnud täitmata nõude luua eriteadmistega kolmeliikmelised kohtunike kolleegiumid, kes tegeleksid esimeses astmes korruptsioonikuritegudega. Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Rumeenias, lk 10.

¹¹⁴ Euroopa Kohtu 21. detsembri 2021. aasta otsus Euro Box Promotion jt, liidetud kohtuasjad C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19.

¹¹⁵ Kõrgema kassatsioonikohtu 7. aprilli 2022. aasta otsus.

¹¹⁶ Kõrgema kassatsioonikohtu 10. mai 2022. aasta otsus kohtuasjas 105/1/2019.

¹¹⁷ Lisaks korruptsioonijuhtumitele oleks terrorismi ja organiseeritud kuritegevusega tegeleva eriprokuratuuri hinnangu kohaselt DIICOTi hallatavas piirkonnas mõjutatud kokku 605 pooleliolevat juhtumit, mille rahaline kahju on hinnanguliselt üle 1 miljardi euro. Peaprokuratuuri hinnangud muude kuritegude kohta ei olnud kättesaadavad.

¹¹⁸ DNA, 28. oktoobri 2022. aasta pressiteade <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

sarnase siseriikliku praktika kohaldamine ELi õigusega vastuolus, kui see võib tekitada süsteemse riski, et korruptsioonikuritegude või liidu finantshuve kahjustavate kelmuste eest jäädakse karistusest¹¹⁹. Oht, et tuhandeid süüdistatavaid ei saa kriminaalvastutusele võtta, on tekitanud Rumeenias suurt kriitikat.

Alates viimasest koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandest on teatatud korduvatest muudatustest kriminaalasjade kolleegiumide koosseisus. Sellest tulenevalt, kui apellatsioonikolleegium koosneb kahest kohtunikust ja üks kohtunik asendatakse, vabastatakse kogu kolleegium ning kogu tõendite haldamise protsessi tuleb uuesti alustada. See loob kriitilise olukorra juhtumite puhul, mis aeguvad 2023. aasta alguses. Peaprokurör on edendanud ideed kohtunike reserveerimiseks, et vältida kolleegiumi laialisaatmist.

Positiivsed tulemused suurkorruptsiooni uurimise ja selle eest karistamise tulemuslikkuse valdkonnas on jätkunud ka aastatel 2021 ja 2022. Oluline on tagada selle tulemuslikkuse kestlik säilitamine (vt ka esimene eesmärk), sealhulgas asjakohase kriminaalõigusliku õigusraamistiku ja õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide asjakohaste sätete stabiliseerimise kaudu. Üldist raamistikku ja seda, kuidas Rumeenia jätkab riikliku korruptsioonivastase direktoraadi ees seisvate operatiivsete probleemide lahendamist, et säilitada jätkuvate edusammude kestlikkus, jälgitakse tähelepanelikult komisjoni järelevalve raames õigusriigi olukorda käsitleva aruande alusel.

Parlamendiliikmetelt saadikupuutumatusse võtmine

2017. aasta koostöö- ja jälgimiskorra soovitus: võtta vastu objektiivsed kriteeriumid, mis käsitlevad parlamendiliikmetelt saadikupuutumatusse võtmist ja põhjendavad seda, aitamaks tagada, et saadikupuutumatus ei kasutata selleks, et uurimisest ja korruptsioonikuritegude eest süüdistuse esitamisest kõrvale hoida. Valitsus võiks kaaluda seaduse muutmist, et ministrite immunitet piirduks nende ametiajaga. Nende meetmete elluviimisel võivad olla abiks Veneetsia komisjon ja GRECO. Parlament peaks kehtestama süsteemi, et korrapäraselt aru anda oma kodade tehtud otsustest, mis käsitlevad saadikupuutumatusse võtmise taotlusi, ning võiksid korraldada avaliku arutelu, et kõrgem justiitsnõukogu ja kodanikuühiskond saaksid esitada oma seisukoha.

See soovitus on seotud parlamendi vastutusega oma otsuste eest, mis käsitlevad prokuratuuri taotlusi ennetusmeetmete lubamiseks, näiteks läbiotsimiseks või vahistamiseks, ja taotlusi ministri ülesandeid täitvate või neid varem täitnud parlamendiliikmete uurimiseks. Minevikus on parlamendi tehtud otsuste puudulik põhjendamine ning nende juhtude arv, mil parlament uurimist ei lubanud, tekitanud muret nende otsuste objektiivsuse pärast.

Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes jõuti järeldusele, et parlamendi lähenemisviis on arenenud ja areneb endiselt positiivses suunas¹²⁰. Alates koostöö- ja jälgimiskorra viimasest aruandest on DNA esitanud vaid kaks taotlust saadikupuutumatusse võtmiseks ja

¹¹⁹ Euroopa Kohtu 21. detsembri 2021. aasta otsus Euro Box Promotion jt, liidetud kohtuasjad C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19. Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt 2022. aasta aruanne õigusriigi kohta, peatükk õigusriigi olukorra kohta Rumeenias, lk 14.

¹²⁰ Saadikutekoda muutis 2019. aastal oma kodukorda, et lisada konkreetne viide kriteeriumidele, mis on ette nähtud Veneetsia komisjoni aruandes (parlamendiliikme puutumatusse eesmärgi ja selle äravõtmise kohta). Oma 2021. aasta märtsi aruandes märkis GRECO, et mitteametlik nõue, mille kohaselt esitavad prokuratuurid kogu toimiku, kui süüdistatav on minister või endine minister, kes on ühtlasi parlamendi liige, näib olevat kirja teel tühistatud. Greco RC4(2021).

parlament on mõlemad kiiresti heaks kiitnud¹²¹. Lisaks muutis senat 7. novembril 2022 oma kodukorda, et kehtestada kindlaksmääratud objektiivsed kriteeriumid, mille alusel otsustatakse parlamendiliikmelt saadikupuutumatus eest ära võtmise taotluste üle, nagu see on juba kehtestatud saadikutekojas¹²². Kehtivate eeskirjade järgimine on oluline, et praegune lähenemisviis säiliks.

Koostöö- ja jälgimiskorra raames on oluline järelevalvevaldkond olnud ka parlamendi vastutus oma otsuste eest, mis käsitlevad prokuratuuri taotlusi ennetusmeetmete lubamiseks ja parlamendiliikmete uurimise lubamiseks. Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes jõuti järeldusele, et see lähenemisviis parlamendis on arenenud positiivses suunas, ning senati hiljutine otsus kehtestada kindlaksmääratud objektiivsed kriteeriumid, mille alusel otsustada parlamendiliikme saadikupuutumatus eest ära võtmise taotluste üle, tähendab, et mõlemas kohas on alaliselt kehtestatud olulised läbipaistvuse kaitsemeetmed. Komisjon jätkab olukorra jälgimist iga-aastase õigusriigi olukorda käsitleva aruande raames toimuva järelevalve kaudu.

Kolmanda eesmärgi puhul on olukord alates 2021. aastast säilitanud positiivse hoo. Analüüsi põhjal võib järeldada, et soovitused on täidetud rahuldavalt. Oluline on positiivsete tulemustega jätkata. Nagu teiste liikmesriikide puhulgi jälgitakse õigusriigi olukorda käsitlevas aruandes seda, kuidas Rumeenia jätkab suurkorruptsiooni vastases võitluses ikka veel esinevate ja uute probleemide lahendamist ning selles esitatud soovituste rakendamist.

2.4. Neljas eesmärk: korruptsiooniga võitlemine kõikidel tasanditel

Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta juuni aruandest alates on peaprokuratuur jätkanud tulemuslikku süüdistuse esitamist korruptsiooni ja sellega seotud kuritegudes¹²³. Inimressursside nappus kohtusüsteemis¹²⁴ ja uurimise erimeetodite jaoks ministeeriumi käsutuses olevad piiratud tehnilised vahendid mõjutavad siiski selle pädevusse kuuluvaid uurimisi. Siseministeeriumi korruptsioonivastase võitluse peadirektoraat jätkas oma tööd heas koostöös prokuratuuriga.

Riiklik korruptsioonivastane strateegia

2017. aasta soovitus: jätkata riikliku korruptsioonivastase strateegia rakendamist, pidades kinni tähtaegadest, mille valitsus määras 2016. aasta augustis. Justiitsminister peaks kehtestama aruandlussüsteemi riikliku korruptsioonivastase strateegia tulemusliku rakendamise kohta (sisaldab statistikat eetikanõuete rikkumise juhtumite kohta avaliku halduse asutustes, distsiplinaarmenetluste üksikasju ja karistusi ning teavet haavatavates valdkondades kohaldatud struktuurimeetmete kohta).

¹²¹ Üks taotlus puudutas saadikutekoja liikme puhul loa andmist läbiotsimiseks, teine taotlus puudutas loa andmist kriminaaluurimise läbiviimiseks ametisoleva ministri suhtes. Mõlemad taotlused esitati saadikutekojale.

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>.

¹²³ Alates 2021. aasta koostöö- ja jälgimiskorra aruandest oli altkäemaksujuhtumite arv 2020. ja 2021. aastaga võrreldes väiksem, samas keskenduti jätkuvalt avaliku halduse ametnike puudutavate korruptsioonisüüdistuste uurimisele.

¹²⁴ 2022. aasta juulis täideti ministeeriumi töötajate kava ainult 55 % ulatuses ja olukord halvenes veelgi.

Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes jõuti järeldusele, et tuleb veel teha tööd riikliku korruptsioonivastase strateegia täiendamiseks, et tagada selle tulemuslik rakendamine ning tõhustada korruptsiooni ennetamist ja selle vastu võitlemist haavatavates valdkondades ja kohalikul tasandil.

2021. aasta detsembris kiitis valitsus heaks uue riikliku korruptsioonivastase strateegia aastateks 2021–2025¹²⁵. Selle ettevalmistamise aluseks oli sisehindamine ja OECD tehtud välisaudit. OECD hinnangus tunnustati märkimisväärsed samme, mida Rumeenia on astunud korruptsioonivastase ja eetikaalase poliitika tugevdamiseks, märkides samas, et poliitilise toetuse puudumine oluliste õigusreformide rakendamiseks on suur probleem¹²⁶.

Strateegia 2021–2025 rakendamine kulgeb kavakohaselt. Töö keskendub kindlaksmääratud prioriteetvaldkondadele ja osalevate institutsioonide vastastikuse hindamise protsess algab detsembris. Strateegia rakendamise vahearuanne on ette nähtud 2023. aasta esimeses trimestris.

Tehakse jõupingutusi, et tagada 2021.–2025. aasta korruptsioonivastase strateegia tulemuslik rakendamine. Loomisel on hindamis- ja aruandlusmehhanismid. Selle soovitus saab lugeda täidetuks. Komisjon jätkab strateegia rakendamise jälgimist õigusriigi olukorda käsitleva aruande raames.

Arestitud vara haldamise riiklik agentuur

2017. aasta soovitus: tagada, et arestitud vara haldamise riiklik agentuur toimib täies ulatuses ja on tulemuslik, et ta saaks esitada esimese aastaaruande, mis sisaldab usaldusväärset statistikat kuritegeliku vara konfiskeerimise kohta. Agentuur peaks kehtestama süsteemi, et anda korrapäraselt aru haldussuutlikkuse arengust ning kuritegelikul teel saadud vara konfiskeerimise ja haldamise tulemustest.

Arestitud vara haldamise riikliku agentuuri (ANABI) ülesanne on tagada, et kriminaalasjades tehtud konfiskeerimisotsused pööratakse tulemuslikult täitmisele, milleks ta kannab hoolt, et prokuröride ja kohtunike poolt agentuuri saadetud arestitud varasid hallataks tõhusalt.

2022. aastal alustas ANABI kuuendat tegevusaastat ja toimib tulemuslikult, rakendades riiklikku strateegiat vara tagasivõitmise süsteemi tugevdamiseks aastatel 2021–2025. Juulis pikendati ANABI volitusi¹²⁷ ning agentuur töötab selle nimel, et suurendada suutlikkust jälgida varasid nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil, tõhustada koostöömehhanisme ning pakkuda uusi vahendeid politsei ja prokuröride finantsuurimiste läbiviimiseks. Käimas on uue õigusraamistiku rakendamine, sealhulgas seoses agentuurile eraldatud täiendavate rahaliste vahenditega. Uue seadusega nähakse ette ka kuritegevuse ennetamise ja ohvrite kaitse fond, millele kodanikuühiskond on korduvalt tähelepanu juhtinud. ANABI arestis 2022. aastal üle 60 miljoni euro (2021. aastal peaaegu 57 miljonit eurot). Ta haldab üle 140 mobiilse vara, mille koguväärtus on peaaegu 5,5 miljonit eurot¹²⁸.

Koostöö- ja jälgimiskorra 2021. aasta aruandes jõuti järeldusele, et see soovitus on täidetud. Seda saab kinnitada.

¹²⁵ See on sätestatud ka Rumeenia taaste- ja vastupidavuskavas, mille vahe-eesmärgi nr 426 kohaselt tuleb „jõustada valitsuse otsus uue riikliku korruptsioonivastase strateegia heakskiitmise kohta.

¹²⁶ OECD, Rumeenia korruptsioonivastase strateegia 2016–2020 hindamine.

¹²⁷ Selle suhtes on samuti kohaldatud Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava vahe-eesmärgi nr 422, mille kohaselt tuleb „jõustada seadus, millega muudetakse arestitud varade haldamise riikliku agentuuri volitusi“.

¹²⁸ 31. oktoobri 2022. aasta andmed, mille ANABI esitas komisjonile 2022. aasta novembris saadetud eduaruande jaoks.

Neljanda eesmärgi analüüsi põhjal võib järeldada, et kõik soovitud on täidetud. Komisjon jätkab õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes korruptsioonivastase võitluse jälgimist kõigil tasanditel.

3. KOKKUVÕTE

Otsus kehtestada 2006. aastal koostöö- ja jälgimiskord oli Rumeenia ühinemisprotsessi lahutamatu osa. See pakkus võimalust käsitleda lahendamata küsimusi, mille puhul on vaja teha täiendavaid edusamme, et tagada kohtusüsteemi ja õiguskaitseasutuste suutlikkus rakendada ja kohaldada meetmeid, mis on vastu võetud siseturu ning vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomiseks¹²⁹.

Sellest ajast alates on koostöö- ja jälgimiskord pakkunud raamistiku koostööks ja järelevalveks, et toetada eesmärkide alusel kindlaks määratud reformiprotsessi. See jõudis lõppetappi, kui 2017. aasta jaanuaris tehtud positiivne inventuur viis kaheteistkümne peamise soovituseni. Kuigi seda etappi pikendas vajadus tegeleda 2018. aasta novembris esitatud kaheksa täiendava soovitusena, on Rumeenia viimasel ajal järjekindlalt töötanud nende soovitude rakendamise nimel, nagu on tunnistatud 2021. aasta juuni aruandes. Käesoleva aruande järeldused annavad tunnistust sellest, et pikaajaliste koostöö- ja jälgimiskorra soovitude suhtes on õigus- ja institutsioonilises raamistikus tehtud suuri edusamme.

Õigusriigiga seotud areng ELis on andnud uue konteksti komisjoni koostööle Rumeeniaga. Eelkõige annab iga-aastane õigusriigi olukorda käsitleva aruande tsükkel nüüd toimiva raamistiku, mille kaudu lisada Rumeenias ja teistes liikmesriikides kestlikule reformile pikaajalist perspektiivi.

Iga-aastane õigusriigi olukorda käsitleva aruande tsükkel võimaldab jätkata paljude kokkulepitud reformide rakendamise etapi jälgimist praktikas. Sel viisil saab jätkuvalt tegeleda selliste küsimustega nagu uus kord pärast kohtusüsteemis toime pandud kuritegude uurimise osakonna likvideerimist, kohtuinspeksiooni toimimine, kohtusüsteemi inimressursid, kohtuotsuste rakendamine avaliku halduse poolt, kriminaalõiguse eelseisva läbivaatamise mõju korruptsioonivastase võitluse tulemuslikkusele ning eetikaraamistiku areng ja selle kohaldamine, sealhulgas parlamendi poolt. Sellest saab osa kohtusüsteemi ja korruptsioonivastase võitluse järelevalvest, mis on aruannete kaks põhisammast. See on kooskõlas Rumeenia valitsuse võetud kohustusega kindlustada pöördumatult kohtusüsteemi sõltumatuse ja tõhususe tagamisel seni tehtud edusammud ning korruptsioonivastases võitluses saavutatud tulemused.

Rumeenia ametiasutused on samuti selgitanud, et lähikuudel võetakse mitme kiireloomulise probleemi lahendamiseks vajaduse korral järelemeetmeid. Rumeenia on kohustunud lisaks analüüsima ja võtma igati arvesse Veneetsia komisjoni arvamusi õigusemõistmist käsitlevate õigusaktide kohta ja üldisemalt, kui on vaja võtta täiendavaid meetmeid. Samuti on riik võtnud kohustuse viia lõpule kriminaalseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku läbivaatamine, et tagada kooskõla alates 2016. aastast Rumeenia konstitutsioonikohtu tehtud otsustega. Kahe seadustiku läbivaatamise lõpuleviimine on samuti osa kohustustest, mille Rumeenia on võtnud oma taaste- ja vastupidavuskavas, mis tuleb vastu võtta 2022. aasta lõpuks, ning komisjon hindab läbivaadatud seadustikke tähelepanelikult vastavalt selles kontekstis ette nähtud erimenetlustele. Viimane kiireloomuline küsimus on tulevase kõrgema

¹²⁹ Komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsus (K(2006) 6569).

justiitsnõukogu võime aidata kaasa reformi hoole ning Rumeenia valitsus väljendas usku selle nõukogu võimesse anda läbipaistvusele ja vastutusele uut hoogu.

Rumeenia on juba näidanud üles kindlat pühendumust iga-aastase õigusriigi olukorda käsitleva aruande tsükli raames tehtavale tööle ning jätkab selles raamistikus edasiviivat koostööd. Samal ajal on Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava võimaldanud seada edusammude tegemiseks konkreetseid vahe-eesmärke.

Komisjon on kindel, et nüüd, kui peamised viimased sammud on paigas, saab Rumeenia kohtusüsteemi ja korrupsioonivastase poliitika alast koostööd ja järelevalvet jätkata õigusriigi olukorda käsitleva aruande ja ELi õigusriigi meetmete paketi muude sisse seatud ja kõigi liikmesriikide suhtes kohaldatavate osade alusel. Selleks on juba kehtestatud õigusriigi olukorda käsitlevate aruannete kohased soovitusel ning tehnilise toe instrumendi kohased programmid, mis toetavad reformiprotsessi.

Komisjon leiab, et Rumeenia koostöö- ja jälgimiskorra raames tehtud edusammud on piisavad, et täita kohustusi, mis Rumeenia oli võtnud ELiga ühinemise ajal.

On oluline, et Rumeenia jätkaks iga-aastase õigusriigi olukorda käsitleva aruande tsükli raames ja ELi õigusriigi meetmete paketi muude osade toetusel järjepidevat tööd, et käesolevas aruandes nimetatud ülejäänud kohustused konkreetsetes õigusaktides üle võtta ja neid jätkuvalt rakendada.

Komisjon võtab kooskõlas koostöö- ja jälgimiskorra otsusega enne Rumeenia kohta lõpliku otsuse tegemist nõuetekohaselt arvesse nõukogu ja Euroopa Parlamendi tähelepanekuid¹³⁰.

¹³⁰ Koostöö- ja jälgimiskorra lõpetamine Rumeenia suhtes toimuks komisjoni otsusena, millega tühistatakse komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsus 2006/928/EÜ, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korrupsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses (K(2006) 6569).

Lisa. Koostöö- ja jälgimiskorra otsuse kohased eesmärgid

Eesmärgid, mida Rumeenia peab täitma vastavalt komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsusele, millega nähakse ette kord, mille abil teha Rumeeniaga koostööd ja jälgida tema edusamme konkreetsete eesmärkide täitmisel kohtureformi alal ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses.

Eesmärk 1: edendada kõrgema justiitsnõukogu suutlikkust ja usaldusväärsust, et tagada kohtumenetluste suurem läbipaistvus ja tõhusus; jälgida uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku mõju ning esitada asjakohane aruanne.

Eesmärk 2: luua ettenähtud korras asutus, mis kontrollib majanduslike huvide deklaratsioonides esitatud andmete õigsust, ühitamatust ja võimalikke huvide konflikte ning teeb siduvaid otsuseid, mis on aluseks võimalikele hoiatavatele sanktsioonidele.

Eesmärk 3: jätkata saavutatud edule toetudes suurkorruptsiooni juhtumite professionaalset ja erapooletut uurimist.

Eesmärk 4: võtta täiendavaid meetmeid, et ennetada korruptsiooni ja võidelda selle vastu eelkõige kohalikes omavalitsustes.