

Bruxelles, 23. studenoga 2022.
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	22. studenoga 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 664 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o napretku u Rumunjskoj u okviru Mehanizma suradnje i provjere (CVM)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 664 final.

Priloženo: COM(2022) 664 final

Strasbourg, 22.11.2022.
COM(2022) 664 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o napretku u Rumunjskoj u okviru Mehanizma suradnje i provjere (CVM)

1. UVOD

Mehanizam suradnje i provjere (CVM) uspostavljen je prilikom pristupanja Rumunjske Europskoj uniji 2007. kao prijelazna mjera kako bi se Rumunjskoj olakšao nastavak reforme pravosuđa i jačanje borbe protiv korupcije¹, a predstavlja izraz zajedničke predanosti rumunjske države i EU-a. U skladu s odlukom o uspostavi mehanizma te napomenom Vijeća i potvrdom Suda Europske unije² CVM se okončava kad se propisno ispune sva mjerila³ definirana za Rumunjsku.

U okviru CVM-a još se od 2007. radi na poticanju i praćenju procesa reforme koji se temelji na tim mjerilima. Komisija je u siječnju 2017. provela sveobuhvatnu procjenu napretka ostvarenog u deset godina postojanja tog mehanizma⁴, koja je jasno pokazala da je ostvaren znatan napredak. Komisija je dala dvanaest konkretnih preporuka koje bi, ako ih se provede na neopoziv način, bile dostatne za okončanje postupka u okviru CVM-a – pod uvjetom, međutim, da ne bude kretanja kojima bi se jasno poništio ostvareni napredak.

Komisija je otad provela četiri procjene napretka u provedbi preporuka. Izvješća koja se odnose na razdoblje od kasne 2017. do 2019. obilježena su usporavanjem dinamike provedbe reformi. Rumunjska je poduzela određene korake zbog kojih su ponovno otvorena pitanja koja su se u izvješću iz siječnja 2017. smatrala zatvorenima, zbog čega su izdane dodatne preporuke⁵. Europski parlament i Vijeće također su izrazili zabrinutost u tom pogledu⁶. Međutim, u izvješću iz lipnja 2021. zabilježen je znatan napredak – za brojne je preporuke bilo izgledno da će se uspješno provesti ako se napredak nastavi istom dinamikom⁷.

Zadnjih je godina EU znatno proširio paket instrumenata za potporu vladavini pravila u cijelom EU-u⁸. Neki od uvedenih instrumenata izravno su relevantni za nastojanja EU-a da podrži reforme u Rumunjskoj. Zbog toga se sad primjenjuje niz metoda praćenja na temelju kojih se analiziraju pitanja obuhvaćena mjerilima u okviru CVM-a.

Godišnja izvješća o vladavini prava za sve države članice uvijek, među ostalim, obuhvaćaju pravosudni sustav općenito, uključujući pravosudnu reformu, i okvire za borbu protiv korupcije⁹. Taj kontinuirani postupak koordinacije i praćenja nije ograničen samo na specifičan kontekst nakon pristupanja koji je bio povod za CVM. Izvješća o vladavini prava obuhvaćaju i pitanja važna za kapacitet za reforme i održivost reformi, kao što su kvaliteta zakonâ i zakonodavnog postupka, uloga neovisnih institucija u sustavu provjere i ravnoteže, poticajno okruženje za civilno društvo te sloboda i pluralizam medija. Izvješće o vladavini

¹ Mehanizam je uspostavljen Odlukom Komisije od 13. prosinca 2006. (C(2006) 6569) na temelju zaključaka Vijeća ministara od 17. listopada 2006. (13339/06).

² Presuda Suda od 18. svibnja 2021. u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i drugi, točka 164.

³ Mjerila za Rumunjsku odnose se na djelotvornost i transparentnost pravosudnog sustava, na ključne institucije u područjima kao što su integritet i borba protiv korupcije na svim razinama te na sprečavanje korupcije.

⁴ COM(2017) 44.

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

⁶ Nezakonodavna rezolucija Europskog parlamenta o vladavini prava u Rumunjskoj od 13. studenoga 2018., P8_TA-PROV(2018)0446. Zaključci Vijeća od 12. prosinca 2018.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/hr/pdf>.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Jedan od instrumenata uvedenih nakon izvješća u okviru CVM-a iz 2018. jest i režim uvjetovanosti u vezi s vladavinom prava (Uredba 2020/2092, SL L 433I, 22.12.2020, str. 1.–10.).

⁹ Komisija je dosad donijela tri izvješća o vladavini prava: COM(2020) 580, COM(2021) 700 i COM(2022) 500. Ta su izvješća sadržavala poglavlja za Rumunjsku: COM(2020) 322; COM(2021) 724; COM(2022) 523.

prava za 2022. prvi je put obuhvaćalo preporuke svim državama članicama, uključujući Rumunjsku, koje su im trebale biti potpora u provedbi reformi u četiri područja obuhvaćena izvješćem¹⁰. Rumunjska tijela aktivno su i konstruktivno surađivala s Komisijom u cijelom ciklusu izvješća o vladavini prava.

Brojna pitanja povezana s vladavinom prava – osobito djelotvornost pravosudnih sustava, borba protiv korupcije te kvaliteta i uključivost zakonodavnog postupka – obuhvaćena su i europskim semestrom jer utječu na poslovno okruženje, ulaganja, gospodarski rast i radna mjesta. Osim toga, rumunjski plan za oporavak i otpornost, koji je Komisija pozitivno ocijenila, a Vijeće donijelo 3. studenoga 2021.¹¹, obuhvaća konkretne ključne etape koje se odnose na pitanja obuhvaćena CVM-om koja su ključna za proces reforme, kao što su pravosudna reforma i okviri za borbu protiv korupcije¹².

U ovom se izvješću analizira napredak koji je Rumunjska ostvarila u provedbi preostalih preporuka u okviru CVM-a te ispunjenje mjerila CVM-a od lipnja 2021. Kao i proteklih godina, izvješće je rezultat pomne analize koju je Komisija provela u bliskoj suradnji s rumunjskim institucijama, civilnim društvom i drugim dionicima¹³.

2. PROCJENA NAPRETKA U ISPUNJAVANJU PREPORUKA

U ovom se odjeljku ocjenjuje napredak u provedbi preporuka Komisije iz prethodnih izvješća u okviru CVM-a te konkretno 12 preporuka iz siječnja 2017. i osam dodatnih preporuka iz studenoga 2018. Provedba svih preostalih preporuka omogućila bi okončanje CVM-a. Te su preporuke ključni koraci potrebni za čvrsto usmjeravanje procesa reformi na održiv put prema budućnosti, pri čemu će naglasak u suradnji s Rumunjskom biti na nastavku provedbe reformi u okviru izvješća o vladavini prava.

2.1. Prvo mjerilo: neovisnost pravosuđa i pravosudna reforma¹⁴

Zakoni o pravosuđu i pravna jamstva neovisnosti pravosuđa

Preporuke iz 2018.:

- *hitno obustaviti provedbu zakonâ o pravosuđu i povezanih izvanrednih uredbi*
- *revidirati zakone o pravosuđu uzimajući u potpunosti u obzir preporuke izdane u okviru CVM-a te preporuke Venecijanske komisije i GRECO-a.*

Trima zakonima o pravosuđu¹⁵ uređuje se status sudaca te ustroj pravosudnog sustava i Vrhovnog sudskog vijeća. Oni su stoga ključni za osiguravanje neovisnosti sudaca i dobrog funkcioniranja pravosuđa. Izmjene tih zakona o pravosuđu 2018. i 2019. ozbiljno su utjecale

¹⁰ COM(2022) 500, Prilog i Poglavlje za Rumunjsku o vladavini prava.

¹¹ Provedbena odluka Vijeća 12319/21 od 3. studenoga 2021. Konkretno ključne etape navode se u tekstu.

¹² Uspješnost u provedbi tih ključnih etapa ocijenit će se u okviru namjenskog postupka s obzirom na kriterije predviđene u rumunjskom planu za oporavak i otpornost.

¹³ Službe Komisije organizirale su prikupljanje informacija u studenome 2022. Na internetskim sastancima sudjelovali su ministar pravosuđa, zastupnici u rumunjskom parlamentu, Vrhovno sudsko vijeće, Visoki i kasacijski sud, glavni državni odvjetnik, Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije, Nacionalna agencija za integritet, Nacionalna agencija za upravljanje zaplijenjenom imovinom (ANABI), organizacije civilnog društva i pravosudna udruženja.

¹⁴ Potpuna mjerila izvorne odluke u okviru CVM-a nalaze se u Prilogu.

¹⁵ Zakon 207/2018 o izmjeni Zakona 304/2004 o ustroju pravosuđa; Zakon 234/2018 o izmjeni Zakona br. 317/2004 o Vrhovnom sudskom vijeću; Zakon 242/2018 o izmjeni Zakona br. 303/2004 o statusu sudaca i državnih odvjetnika. Ti su zakoni 2018. i 2019. dodatno izmijenjeni izvanrednim uredbama Vlade.

na neovisnost, kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sustava. Utvrđeni su znatni problemi s osnivanjem namjenskog Odjela za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava (SIJ), sustavom građanskopravne odgovornosti sudaca i državnih odvjetnika, programima prijevremenog umirovljenja, stupanjem u službu te statusom i imenovanjem visokopozicioniranih državnih odvjetnika. Provedba izmijenjenih zakona ubrzo je potvrdila da je zabrinutost bila opravdana, a u godinama koje su uslijedile pojavila su se i druga pitanja koja su jasno upućivala na potrebu za sveobuhvatnom revizijom zakonâ¹⁶.

Razmatranja o mogućim izmjenama tih triju zakona započela su u rujnu 2020., a ubrzala su se u proljeće 2022.¹⁷ U lipnju 2022. Ministarstvo pravosuđa pokrenulo je novo savjetovanje. Savjetovanje je rezultiralo revidiranim nacrtima podnesenima na mišljenje Vrhovnom sudskom vijeću (SCM). Njegovo mišljenje u kolovozu 2022. dovelo je do iznošenja dodatne revidirane verzije zakonâ u Parlamentu, a parlamentarni postupak završen je u listopadu 2022.¹⁸ Nekoliko odredbi donesenih zakona osporavano je pred rumunjskim Ustavnim sudom, koji je odbio sve prigovore. Stupanje zakonâ na snagu objavio je 15. studenoga rumunjski predsjednik¹⁹. Revizija zakona o pravosuđu ujedno je i ključna etapa u okviru rumunjskog plana za oporavak i otpornost²⁰.

Vlada je smatrala da su stajališta Venecijanske komisije jasno iznesena u njezinim prethodnim mišljenjima i da su uzeta u obzir u revidiranim zakonima, čak i ako konačni nacrti nisu posebno poslani na savjetovanje prije podnošenja Parlamentu. Međutim, Parlamentarna skupština Vijeća Europe zatražila je mišljenje Venecijanske komisije. Nakon zahtjeva rumunjskih tijela za izdavanje mišljenja u hitnom postupku, Venecijanska komisija pripremila je hitno mišljenje o trima zakonima o pravosuđu, objavljeno 18. studenoga²¹. To će mišljenje biti podneseno na odobrenje Venecijanskoj komisiji na plenarnoj sjednici u prosincu 2022.

Donesene revizije zakonâ čine važnu reformu zakonodavnog okvira. U prethodnim izvješćima istaknuta su pitanja struktura i postupaka, kao što su ukidanje SIJ-a, sustav stegovne, građanske i kaznene odgovornosti za suce i državne odvjetnike, odgovornost i imenovanje uprave Pravosudne inspekcije te postupci imenovanja i razrješenja viših državnih odvjetnika, kao i uloga Visokog i kasacijskog suda i Vrhovnog sudskog vijeća. Važan je i učinak reformi na neovisnost i ustroj karijere sudaca.

Revidiranim zakonima o pravosuđu reformiran je sustav građanskopravne odgovornosti za suce i državne odvjetnike te je riješen dugogodišnji problem utvrđen u izvješćima u okviru CVM-a²², izvješćima o vladavini prava te u sudskoj praksi Suda Europske unije²³. U novom

¹⁶ Na primjer, pravila o imenovanju u Visoki i kasacijski sud te Pravosudnu inspekciju. Vidjeti pojedinosti u izvješću u okviru CVM-a za 2019., COM(2019) 499.

¹⁷ Za pojedinosti o razvoju događaja od rujna 2020. do lipnja 2022. vidjeti izvješće u okviru CVM-a za 2021. i poglavlje o Rumunjskoj u Izvješću o vladavini prava za 2022.

¹⁸ Posebni zajednički parlamentarni odbor dvaju domova razmotrio je zakone u okviru hitnog parlamentarnog postupka koji je započeo 12. rujna. Parlamentarni postupak zaključen je 17. listopada nakon pozitivnog glasanja u Senatu.

¹⁹ Zakoni su objavljeni u Službenom listu 16. studenoga.

²⁰ Ključna etapa 423. rumunjskog plana za oporavak i otpornost, „Stupanje na snagu ‚zakonâ o pravosuđu’ (zakoni o statusu sudaca, ustroju pravosuđa, Vrhovnom sudskom vijeću)”.

²¹ Mišljenje Venecijanske komisije CDL-PI(2022)047.

²² Vidjeti osobito Tehničko izvješće za 2018. (SWD(2018) 551 final) i Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Rumunjsku. Prethodno važeći propisi izazvali su zabrinutost zbog ovlasti dodijeljene Ministarstvu financija, koje je moglo ocijeniti je li sudska pogreška počinjena u zloj vjeri ili iz teške nepažnje te potom pokrenuti postupke za naknadu štete protiv sudaca.

zakonu o statusu sudaca određuje se da, kad tužitelj podnese zahtjev za naknadu štete zbog pravosudne pogreške, Ministarstvo financija odmah obavješćuje predmetnog suca, koji može podnijeti zahtjev za sudjelovanje u prvom postupku protiv države. Osim toga, Ministarstvo financija može podnijeti regresnu tužbu protiv suca samo ako nadležni odjel Vrhovnog sudskog vijeća na temelju izvješća Pravosudne inspekcije utvrdi postojanje zle vjere ili teške nepažnje u pravosudnoj pogrešci. Dosad je Ministarstvo tužbu moglo podnijeti bez obzira na zaključke iz izvješća Pravosudne inspekcije.

Uvedene su i dodatne zaštitne mjere u pogledu stegovne odgovornosti sudaca. U biti su ukinute stegovne povrede koje su izazivale zabrinutost u pogledu neovisnosti pravosuđa²⁴ i nadređenosti prava Unije²⁵. Istodobno, trebat će nadzirati proširenje druge stegovne povrede na izražavanje političkih mišljenja ne samo u obavljanju dužnosti nego i općenito na izražavanje takvih stajališta u javnosti kako bi se osiguralo da se time neopravdano ne ograničava sloboda govora sudaca. Kad je riječ o postupovnim aspektima, odluke odjela Vrhovnog sudskog vijeća u stegovnim stvarima sada moraju biti obrazložene i bez odgode priopćene predmetnom sucu. Zakonom je predviđeno i brisanje stegovnih sankcija iz sučeve evidencije tri godine od datuma njihove provedbe ako se predmetnom sucu tijekom tog razdoblja ne izrekne nova stegovna sankcija.

Kad je riječ o samom stegovnom postupku, uvode se i stroži rokovi u kojima Vrhovno sudsko vijeće mora obrazložiti svoje stegovne odluke²⁶. Jedan od preostalih razloga za zabrinutost jest mogućnost da Pravosudna inspekcija ospori odluku stegovnog odjela Vrhovnog sudskog vijeća²⁷.

Zakonima o pravosuđu uvode se neke važne izmjene u pogledu ustroja karijere sudaca. Trajanje osposobljavanja u Nacionalnom pravosudnom institutu (NIM) produljeno je s dvije na tri godine. Iako to može dugoročnije utjecati na broj dostupnih novih sudaca²⁸, time se omogućuje i više vremena za njihovo praktično osposobljavanje. Druge izmijenjene odredbe odnose se na kriterij senioriteta za promaknuća na više sudove i u urede državnog odvjetništva, koji je općenito povećan²⁹. Kriteriji senioriteta za imenovanje u specijalizirana državna odvjetništva, Nacionalni odjel za borbu protiv korupcije (DNA) i Upravu za istrage organiziranog kriminala i terorizma (DIICOT) zadržani su na deset godina, uz privremeno

²³ U presudi od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i drugi, u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, t. 233.–241., Sud EU-a presudio je da bi se prava na obranu sudaca trebala u potpunosti poštovati, da bi o osobnoj odgovornosti sudaca trebao odlučivati sud te da u zakonu treba jasno i precizno utvrditi potrebna jamstva kojima se osigurava da se ni istraga ni regresna tužba ne mogu pretvoriti u instrument pritiska na rad sudaca.

²⁴ Ta se povreda odnosi na „radnje koje utječu na čast, profesionalnu reputaciju ili ugled pravosuđa počinjene tijekom ili izvan obavljanja radnih dužnosti”.

²⁵ Povreda koju čini „nepoštovanje odluka Ustavnog suda ili odluka koje je donio Visoki i kasacijski sud u rješavanju žalbi u interesu zakona”, što bi suce izložilo stegovnoj odgovornosti zbog nepridržavanja odluka Ustavnog suda kojima im se zabranjuje ispitivanje usklađenosti odredbi nacionalnog prava s pravom EU-a, vidjeti presudu Suda EU-a od 22. veljače 2022., RS, u predmetu C-430/21, t. 79.–93.

²⁶ One se sad moraju obrazložiti bez odgode, umjesto u prethodnom roku od 20 dana, koji se često ignorirao.

²⁷ „Nakon što stegovno vijeće Vrhovnog sudskog vijeća donese odluku u korist suca, ta bi odluka trebala biti konačna” (CDL-AD (2002) 015, mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu zakona o izmjenama Zakona o bugarskom pravosudnom sustavu).

²⁸ U mišljenju Vrhovnog sudskog vijeća o nacrtima zakona istaknut je rizik da će to povećanje znatno utjecati na ljudske resurse i radno opterećenje sudova i državnih odvjetništava, što bi moglo utjecati na kvalitetu pravosuđa. Primjena tih odredbi i njihov praktični učinak na radno opterećenje i učinkovito rješavanje predmeta i dalje će se pratiti u okviru izvješća o vladavini prava.

²⁹ To je sada sedam godina za upravne sudove, devet godina za žalbene sudove, deset godina za državno odvjetništvo pridruženo Visokom i kasacijskom sudu.

prijelazno razdoblje kako bi se ublažio mogući učinak na ljudske resurse. Konkretni učinak novih kriterija senioriteta na ljudske resurse tek će se vidjeti nakon postupnog ukidanja privremene mjere. Zakonom su zadržane dvije postojeće vrste promaknuća na žalbenim sudovima, upravnim sudovima i uredima državnih odvjetnika koji su im pridruženi, ali se odredbe povezane s brzim promaknućima na temelju natječaja suspendiraju do prosinca 2025., što znači da će tijekom tog razdoblja biti moguća samo efektivna promaknuća³⁰. Uvedena su nova pravila za promaknuće sudaca na Visoki i kasacijski sud (HCCJ), pri čemu su promaknuća na temelju pisanog testa u okviru natječaja zamijenjena odabirom na temelju ocjene sudskih odluka koje su kandidati donijeli tijekom cijelog rada na Žalbenom sudu i razgovorom pred odjelom za suce Vrhovnog sudskog vijeća³¹. Nakon promaknuća na Visoki i kasacijski sud suci su isključeni i iz daljnjeg stručnog ocjenjivanja. Druge važne promjene odnose se na imenovanja sekundarnih rukovoditelja na okružnim sudovima, upravnim sudovima, specijaliziranim sudovima, žalbenim sudovima i s njima povezanim državnim odvjetništvima, koja se više ne provode ispitima u okviru natječaja, već samo na prijedlog predsjednika suda ili voditelja ureda državnog odvjetnika.

U hitnom mišljenju Venecijanske komisije naglasak je na ograničenom broju tema koje se odnose na građansku i stegovnu odgovornost sudaca i natječaje za prijem u sudstvo te na imenovanje i razrješenje specijaliziranih i visokorangiranih državnih odvjetnika. U mišljenju se zaključuje da se zakoni općenito kreću u pravom smjeru, iako je Venecijanska komisija izrazila žaljenje zbog toga što rumunjska vlada nije poslala zakone na savjetovanje kako je najavljeno. Uočeni su pozitivni elementi u pogledu imenovanja i razrješenja visokorangiranih državnih odvjetnika (vidjeti i u nastavku). Nadalje, u mišljenju se napominje da postoje zaštitne mjere protiv političkog uplitanja u rad Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije, kao i jasno ograničenje ovlasti glavnog državnog odvjetnika u pogledu DNA-e i DIICOT-a te ograničenje nadzornih ovlasti ministra pravosuđa (koje su ograničene na rukovodeća pitanja). Međutim, Venecijanska komisija izdala je nekoliko preporuka koje mogu podrazumijevati daljnje ciljne izmjene zakona, kao što su produljenje trajanja mandata visokorangiranih državnih odvjetnika s trenutačne tri godine i ukidanje mogućnosti obnavljanja mandata te jačanje zaštitnih mjera ako glavni državni odvjetnik poništi odluke redovnih državnih odvjetnika. Druge predložene promjene obuhvaćaju odabir zamjenika rukovoditelja na sudovima i u uredima državnog odvjetnika putem natječaja te jasno navođenje da službenici pravosudne policije upućeni u državna odvjetništva ne mogu biti odgovorni ministru unutarnjih poslova.

Kad je riječ o SIJ-u, u veljači 2021. u Parlamentu je iznesen početni nacrt zakona o ukidanju tog tijela. Unatoč donošenju u Zastupničkom domu i pozitivnom mišljenju Venecijanske komisije, nacrt nije donesen u Senatu. Nova vlada ponovno je pokrenula postupak u siječnju 2022., a nakon skraćenog desetodnevnog javnog savjetovanja o novom nacrtu i pozitivnog

³⁰ Riječ je o „brzim” promaknućima, koja se temelje na rezultatima postignutima na natjecanjima za promaknuće, i efektivnim promaknućima, koja se temelje na ocjeni rada sudaca tijekom proteklih godina. Od 2025. predviđeno je ograničenje brzih promaknuća na 20 % ukupnog broja slobodnih radnih mjesta. Ta ograničenja u pogledu promaknuća koja se smatraju objektivnijima i meritokratskijima kritizirala su neka udruženja sudaca u Rumunjskoj.

³¹ Tu su izmjenu kritizirali i neka udruženja sudaca i organizacije civilnog društva, koji tvrde da se na taj način smanjuje meritokratska i natjecateljska priroda postupka. S druge strane, Vrhovno sudsko vijeće tvrdilo je da postojeći sustav nije učinkovit i da su, na toj razini senioriteta, testovi za suce koji se temelje na znanju manje relevantni od analize njihova rada u sudnici.

mišljenja Vrhovnog sudskog vijeća Parlament je 28. veljače 2022. donio zakon³², a predstojeća Venecijanska komisija još nije osnovana. SIIJ je ukinut u ožujku 2022.

SIIJ se pokazao nesposobnim za učinkovito funkcioniranje: u svoje tri godine postojanja na sud uputio je samo sedam predmeta te je nakupio velik broj neriješenih predmeta³³. Ukidanjem SIIJ-a nadležnost za istragu kaznenih djela koja su počinili suci prenesena je na „imenovane državne odvjetnike” u državnim odvjetništvima pri Visokom i kasacijskom sudu³⁴ te žalbenim sudovima³⁵. U Izvješću o vladavini prava za 2022. navedeno je da, iako se novim sustavom povećava broj državnih odvjetnika dodijeljenih novoj strukturi i poboljšava njezina teritorijalna raspodjela³⁶, postoji zabrinutost u pogledu njegova učinka na neovisnost pravosuđa³⁷. Na primjer, nije iskorištena prilika da se zakonom riješi problem neosnovanih navoda („pakosni prigovori”) koji se upotrebljavaju kao sredstvo pritiska na suce. Zadržana je nadležnost *ratione personae* koja je postojala u prethodnom sustavu, a da nije jasno na koji bi način sustav ispunio kriterij opravdanosti objektivnim i provjerljivim zahtjevima koji se odnose na dobro sudovanje, kako je utvrdio Sud EU-a³⁸. Nadalje, nedostatak novih posebnih zaštitnih mjera u uspostavljenoj strukturi izazvao je zabrinutost s obzirom na presudu Suda EU-a³⁹. U svojem mišljenju iz ožujka 2022. Venecijanska komisija navela je da bi ukidanje SIIJ-a svakako trebalo osigurati veću učinkovitost u istraživanju navoda o korupciji sudaca i državnih odvjetnika⁴⁰. Druga sporna pitanja bila su usmjerena na postupak imenovanja „imenovanih državnih odvjetnika”⁴¹. Zbog primijenjenog decentraliziranog pristupa osobito

³² Zakon br. 49 od 11. ožujka 2022. o ukidanju Odjela za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava te o izmjeni Zakona br. 135/2010 o Zakonu o kaznenom postupku, objavljen u Službenom listu br. 244 od 11. ožujka 2022. Zakon je osporavan pred Ustavnim sudom, koji ga je Odlukom br. 88 od 9. ožujka 2022. proglasio ustavnim.

³³ SIIJ je trebao riješiti ukupno 9 651 predmet. U razdoblju od 2018. do 2022. riješio je ukupno 2000 predmeta. Od tih je predmeta SIIJ izdao sedam optužnica i podnio tužbe protiv devet optuženika pa je broj otvorenih predmeta u ožujku 2022. iznosio 7002.

³⁴ Za kaznena djela koja su počinili članovi Vrhovnog sudskog vijeća, suci i državni odvjetnici pri Visokom i kasacijskom sudu, suci i državni odvjetnici pri žalbenim i vojnim žalbenim sudovima te suci Ustavnog suda.

³⁵ Za kaznena djela koja su počinili suci i državni odvjetnici pri prvostupanjskim sudovima, upravnim sudovima i vojnim sudovima.

³⁶ U skladu s novom strukturom glavni državni odvjetnik može imenovati do 14 državnih odvjetnika u državnom odvjetništvu pri Visokom i kasacijskom sudu te do tri državna odvjetnika u svakom državnom odvjetništvu pri žalbenim sudovima. Državni odvjetnici imenuju se na razdoblje od četiri godine na preporuku plenarne skupštine Vrhovnog sudskog vijeća. Na kraju tog mandata ili nakon odluke glavnog državnog odvjetnika o prestanku imenovanja vraćaju se na svoje prvotno radno mjesto.

³⁷ Izjava Udruženja foruma rumunjskih sudaca, udruženja Pokret za obranu statusa državnih odvjetnika i udruženja „Inicijativa za pravosuđe” od 24. siječnja 2022.

³⁸ Presuda Suda od 18. svibnja 2021., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i drugi*, u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, t. 223.

³⁹ Novu strukturu trebalo bi „popratiti posebnim jamstvima kako bi se, kao prvo, spriječio svaki rizik od korištenja tog odjela kao instrumenta političke kontrole nad aktivnostima sudaca i državnih odvjetnika kojim bi se mogla ugroziti njihova neovisnost i, kao drugo, kako bi se osiguralo da se isključiva nadležnost u pogledu tih sudaca i državnih odvjetnika može izvršavati uz potpuno poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz članaka 47. i 48. Povelje”, presuda Suda od 18. svibnja 2021., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i drugi*, u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, t. 223.

⁴⁰ Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu zakona o ukidanju Odjela za istragu kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava (CDL-AD(2022)003), točka 37.

⁴¹ Među razlozima za zabrinutost bilo je nepostojanje namjenskog natječajnog postupka i posebne uloge odjela za državne odvjetnike Vrhovnog sudskog vijeća. Venecijanska komisija naglasila je važnost „jačanja uloge državnog odvjetništva pri Vrhovnom sudskom vijeću u početnom odabiru državnih odvjetnika” (Mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD(2022)003), t. 28.). Ta je zabrinutost potkrijepljena početnim odlukama Vrhovnog sudskog vijeća, za koje se činilo da pogoduju kontinuitetu rada s prethodnim osobljem SIIJ-a. Dosad je popunjeno 37 od ukupno 59 radnih mjesta, a još je devet prijedloga u postupku. Glavni državni

je važno praćenje uspješnosti novog sustava. Dosad nisu prijavljeni nikakvi postupovni incidenti, a rad je bio usmjeren na obradu prenesenih predmeta⁴² i davanje prednosti zaključivanju predmeta koji se temelje na nepotkrijepljenim navodima. Čini se da se više od 95 % dosad obrađenih prenesenih predmeta temelji na pakosnim prigovorima. Glavni državni odvjetnik razvio je i metodologiju za određivanje prioriteta predmeta. Izvješće o vladavini prava za 2022. sadržavalo je dvije posebne preporuke o novom režimu⁴³, o čijoj će provedbi Komisija izvijestiti u izvješću o vladavini prava za 2023.

Zakonodavni postupci revizije triju zakona o pravosuđu i odredbi o istragama kaznenih djela u pravosudnom sustavu sada su dovršeni. Rumunjska vlada obvezala se da će u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir predstojeće mišljenje Venecijanske komisije o zakonima o pravosuđu, što može podrazumijevati daljnje ciljne izmjene zakonodavstva. Daljnji rad na provedbi te obveze i praktična provedba novog zakonodavnog okvira obuhvaćeni su praćenjem Komisije u okviru izvješća o vladavini prava. Novi zakoni o pravosuđu ocijenit će se i u okviru namjenskog postupka u rumunjskom planu za oporavak i otpornost.

Imenovanja na rukovodeće položaje u državnom odvjetništvu

- *preporuka iz 2017.: uz potporu Venecijanske komisije uspostaviti pouzdan i neovisan sustav imenovanja državnih odvjetnika na visokoj razini utemeljen na jasnim i transparentnim kriterijima*
- *preporuka iz 2018.: poštovati negativna mišljenja Vrhovnog vijeća o imenovanjima ili razrješenjima državnih odvjetnika na rukovodećim položajima dok se ne uspostavi novi zakonodavni okvir u skladu s prvom preporukom iz siječnja 2017.*
- *preporuka iz 2018.: ponovno pokrenuti postupak za imenovanje glavnog tužitelja Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije koji ima dokazano iskustvo u progonu kaznenih djela korupcije i jasan mandat za nastavak stručne, neovisne i nepristrane istrage korupcije u okviru te ustanove*

Sustav transparentnih imenovanja najviših državnih odvjetnika na temelju zasluga koji može ponuditi dostatne zaštitne mjere protiv politizacije dugogodišnja je preporuka u okviru CVM-a. U uzastopnim izvješćima u okviru CVM-a istaknuta je potreba za dostatnom primjenom sustava provjere i ravnoteže u postupku imenovanja državnih odvjetnika na visokoj razini te za razmatranjem opsega u kojem bi se isti postupak imenovanja i razrješenja mogao primjenjivati na nižoj razini uprave u okviru državnog odvjetništva⁴⁴. Komisija isto tako

odvjetnik istaknuo je da Vrhovno sudsko vijeće ima određenih teškoća u imenovanju državnih odvjetnika u neke urede, što dovodi do nejednake raspodjele radnog opterećenja.

⁴² Otkad je SIIJ ukinut, nova je struktura do kraja rujna 2022. riješila 1 237 predmeta (786 na središnjoj razini i 451 na lokalnoj razini), a 2 960 predmeta još uvijek je u radu na središnjoj razini, dok je u uredima državnih odvjetnika diljem zemlje u radu 4 208 predmeta.

⁴³ Dvije preporuke odnose se na „poduzimanje mjera za rješavanje preostalih spornih pitanja u vezi s istragom i progonom kaznenih djela u pravosudnom sustavu, uzimajući u obzir europske standarde i relevantna mišljenja Venecijanske komisije”; te „pomno praćenje učinka novog sustava na istragu i progon kaznenih djela korupcije u pravosudnom sustavu”. Vidjeti i treće mjerilo.

⁴⁴ Preporuka je iz 2016., a njezinu važnost pokazao je naknadni razvoj događaja. Dok se na imenovanja i dalje primjenjuje načelo konsenzusa, polemike proizašle osobito iz zakonom dopuštene proizvoljnosti u postupku razrješenja ukazale su na potrebu da se osigura jasnoća i uvedu zaštitne mjere. U izvješću u okviru CVM-a iz 2016. preporučuje se i da se postupak koji uključuje politički element ne primjenjuje na niže rukovodeće položaje, zamjenike i voditelje odjela (što bi se prepustilo Vrhovnom sudskom vijeću i vodstvu predmetnih organizacija).

dosljedno naglašava da je savjetovanje s Venecijanskom komisijom o predviđenom postupku važan način za postizanje održivosti odabranog rješenja i dugoročno osiguravanje ravnoteže između uloga koje u tom procesu imaju različite institucije, rumunjski predsjednik, ministar pravosuđa i Vrhovno sudsko vijeće⁴⁵.

Venecijanska komisija potvrdila je da postoje različiti modeli u pogledu imenovanja na položaj glavnog državnog odvjetnika (ili slične visoke položaje u državnom odvjetništvu). Međutim, naglašava kako povjerenje javnosti iziskuje odgovarajuću ravnotežu između kriterija demokratskog legitimiteta takvih imenovanja s jedne te kriterija depolitizacije s druge strane⁴⁶.

Postupak imenovanja državnih odvjetnika na visokoj razini dio je revidiranog zakona o statusu sudaca koji je u listopadu 2022. donio Parlament. Postupkom je predviđeno da glavne tužitelje (glavnog državnog odvjetnika, glavnog tužitelja Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije (DNA) i glavnog tužitelja Uprave za istrage organiziranog kriminala i terorizma (DIICOT)) i njihove zamjenike imenuje rumunjski predsjednik na temelju obrazloženog prijedloga ministra pravosuđa, nakon postupka odabira koji pokreće i organizira Ministarstvo pravosuđa te mišljenja Vrhovnog sudskog vijeća. U prošlosti su najvažnija pitanja uključivala dosljednost i transparentnost postupka odabira, koje su propisane u zakonu u obliku novih pravila o organizaciji postupka odabira i imenovanja, prihvatljivosti kandidata, kriterijima ocjenjivanja i sastavu odbora za odabir. U postupku su osobito važni uloga i značaj Vrhovnog sudskog vijeća (posebno Odjela za državne odvjetnike) i predsjednika kao protuteža utjecaju ministra pravosuđa te zaštitne mjere protiv politizacije. Sada se postupkom predviđa uključivanje Odjela za državne odvjetnike Vrhovnog sudskog vijeća i u postupak odabira (u okviru kojeg sada u razgovorima sudjeluju dva predstavnika Odjela) i u postupak imenovanja (u okviru kojeg ministar pravosuđa mora zatražiti mišljenje tog odjela). Iako mišljenje Vrhovnog sudskog vijeća za ministra nije obvezujuće, postupkom se predviđa da se u slučaju negativnog mišljenja mora održati novi razgovor s predloženim kandidatom, pri čemu bi trebalo uzeti u obzir argumente iznesene u mišljenju Vrhovnog sudskog vijeća. Nakon novog razgovora ministar može predsjedniku poslati prijedlog za imenovanje ili povući imenovanje i organizirati novi postupak odabira. Predsjednik može prihvatiti prijedlog ministra za imenovanje i nastaviti s imenovanjem ili ga odbiti uz obrazloženje.

Drugim riječima, revidiranim zakonom uveden je transparentniji i pouzdaniji postupak odabira i imenovanja na razini Ministarstva pravosuđa, čime se osigurava i veća stabilnost primjenom zakonodavstva, a ne ministarskih odluka. Venecijanska komisija u svojem je hitnom mišljenju to pozitivno ocijenila. Navedeno sudjelovanje Odjela za državne odvjetnike Vrhovnog sudskog vijeća pridonijet će i osiguravanju potpore sudaca predloženim kandidatima. Odabrano rješenje, doduše, ne sprečava ministra da unatoč negativnom mišljenju Vrhovnog sudskog vijeća, pa i predsjednika, nastavi s imenovanjem; no uvedene dodatne zaštitne mjere pomažu osigurati da se u postupku imenovanja primjereno ispituju i uzmu u obzir argumenti izneseni u takvom mišljenju Vrhovnog sudskog vijeća.

Venecijanska komisija u svojem je hitnom mišljenju utvrdila da, iako u postupku imenovanja i dalje odlučujuća uloga pripada ministru pravosuđa, političku odgovornost za imenovanje

⁴⁵ Vidjeti razloge za zabrinutost zbog nedostatka protuteže utjecaju ministra pravosuđa koje navodi Venecijanska komisija u svojem mišljenju 950/2019 CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, Savjetodavnog vijeća europskih tužitelja (CCPE) i OESS-ova Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (OESS/ODIHR) o nacrtu izmjena zakona o državnom odvjetništvu Gruzije, t. 19.; CDL-AD(2017)028, Poljska – Mišljenje o Zakonu o državnom odvjetništvu, t. 33. Vidjeti i CDL-PI(2022)023, Zbirka mišljenja i izvješća Venecijanske komisije o državnim odvjetnicima.

ministar dijeli s rumunjskim predsjednikom, a ojačana je i uloga Vrhovnog sudskog vijeća. Venecijanska komisija smatra da sudjelovanje više institucijskih aktera u postupku osigurava dobar stupanj transparentnosti, a izmjena predstavlja poboljšanje u smislu zaštite od rizika pristranog imenovanja.

Postupak razrješenja najviših državnih odvjetnika sličan je postupku imenovanja. Revidiranim zakonom predviđeno je da se postupak pokreće zahtjevom za mišljenje koji ministar pravosuđa podnosi Odjelu za državne odvjetnike Vrhovnog sudskog vijeća. Mišljenje nije obvezujuće te nakon njegova izdavanja ministar može rumunjskom predsjedniku predložiti razrješenje, a predsjednik prijedlog može odbiti samo na temelju zakonitosti. Jedna izmjena uslijedila je nakon presude Europskog suda za ljudska prava (ESLJP)⁴⁷ kojom su istaknuti sve veća važnost uključivanja tijela neovisnog o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti u odluke koje utječu na imenovanje i razrješenje državnih odvjetnika te rizik da bi razrješenje moglo imati odvratajući učinak na spremnost sudaca da sudjeluju u javnoj raspravi o pitanjima koja se odnose na pravosudni sustav. U postupak razrješenja državnih odvjetnika s vodećih dužnosti uključen je postupak preispitivanja pred upravnim sudom, čime je razriješenom državnom odvjetniku dano 15 dana za osporavanje razrješenja, što znači da Sud stoga može (ali ne mora) ispitati zakonitost i ispravnost predloženog razrješenja⁴⁸.

Kad je riječ o preporuci iz 2018. o imenovanju glavnog tužitelja Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije, u izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da je uzeta u obzir.

Revidiranim zakonima o pravosuđu uvodi se transparentniji i pouzdaniji postupak odabira za imenovanja na rukovodeće položaje u državnom odvjetništvu, uz dodatne zaštitne mjere kojima se povećava odgovornost ministra pravosuđa u predlaganju imenovanja. Postupak imenovanja i razrješenja osoba na rukovodećim položajima u državnom odvjetništvu tema je rasprava još od uvođenja CVM-a, pri čemu je savjetovanje s Venecijanskom komisijom važan način za postizanje održivosti odabranog rješenja. Rumunjska vlada obvezala se da će u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir predstojeće mišljenje Venecijanske komisije o zakonima o pravosuđu. Komisija će u okviru izvješća o vladavini prava nastaviti pratiti daljnji rad na provedbi te obveze i primjeni novog zakonodavstva u praksi.

Kodeksi ponašanja

Preporuka iz 2017.: osigurati da kodeks ponašanja zastupnikâ koji se trenutačno izrađuje u Parlamentu sadržava jasne odredbe o međusobnom poštovanju institucija te uredbe kojima se jasno utvrđuje da bi zastupnici i parlamentarni postupak trebali poštovati neovisnost sudstva. Predlaže se donošenje sličnog kodeksa ponašanja i za ministre.

Kako je navedeno u izvješću za 2021., Kodeks ponašanja parlamentarnih zastupnika na snazi je od kraja 2017.⁴⁹ Iako ne sadržava izričite odredbe o poštovanju neovisnosti sudstva⁵⁰, moguće je da je pridonio povećanju osviještenosti, a time i smanjenju broja slučajeva kršenja neovisnosti pravosuđa u parlamentarnom postupku, kao i kritika pravosudnog sustava i

⁴⁷ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 5. svibnja 2020., Kövesi/Rumunjska, 3594/19.

⁴⁸ Za razliku od prethodnog zakona, pravno osporavanje odluke predsjednika o razrješenju državnog odvjetnika na visokoj razini nema suspenzivni učinak na razrješenje.

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

⁵⁰ U Kodeksu ponašanja ne spominje se izričito poštovanje neovisnosti pravosuđa, ali se u njemu nalazi opća odredba o poštovanju diobe vlasti. U članku 1. stavku 3. navodi se: „Zastupnici i senatori imaju obvezu postupati časno i disciplinirano, u skladu s načelima diobe i ravnoteže vlasti u državi, transparentnosti, moralnog integriteta, odgovornosti i poštovanja ugleda Parlamenta.”

pojedinih sudaca koje su upućivali neki parlamentarni zastupnici, kako je navedeno u izvješću u okviru CVM-a za 2021.⁵¹ Kodeks ponašanja ministara izmijenjen 2020. sadržava obvezu poštovanja neovisnosti pravosuđa⁵².

Od izvješća u okviru CVM-a iz 2021. parlamentarni zastupnici upućuju znatno manje javnih kritika koje bi mogle potkopati neovisnost sudstva te nije bilo slučajeva na temelju kojih bi se provjerila djelotvornost Kodeksa u slučaju kršenja njegovih odredbi. Tijekom 2021.–2022. Vrhovno sudsko vijeće prihvatilo je osam zahtjeva za zaštitu profesionalnog ugleda, neovisnosti i nepristranosti sudaca te 18 takvih zahtjeva za državne odvjetnike⁵³. Vrhovno sudsko vijeće napominje kako je, za razliku od slučajeva u prošlosti kad su političari pokretali kampanje ocrnjivanja sudaca u nacionalnim medijima, većina sadašnjih zahtjeva povezana s izjavama objavljenima u lokalnim medijima.

Ta poboljšana situacija mogla bi biti prilika da se spriječi moguće vraćanje konfliktnije atmosfere i povećanje rizika od napada političara na pravosudne djelatnike. Kodeksi ponašanja mogli bi, primjerice, biti popraćeni smjernicama, primjerima i informacijama o tome kako se nositi s konkretnim situacijama. Jedno od mogućih daljnjih postupanja koja bi rumunjska tijela mogla razmotriti bilo bi i da se osigura da se provede brza ocjena mogućeg kršenja odredbi Kodeksa kad Vrhovno sudsko vijeće osudi izjave parlamentarnih zastupnika ili Vlade povezane s pojedinačnim sucem ili pravosudnim sustavom. Takva postupanja mogu se pratiti u izvješćima o vladavini prava.

Uspostavljen je kodeks ponašanja parlamentarnih zastupnika i ministara koji može pridonijeti povećanju osviještenosti o slučajevima povezanim s nepoštovanjem neovisnosti pravosuđa te kritikama pravosudnog sustava i pojedinačnih sudaca, kao i znatnom smanjenju broja takvih slučajeva.

Zakon o parničnom postupku

Preporuka iz 2017.: ministar pravosuđa, Vrhovno sudsko vijeće i Visoki i kasacijski sud trebali bi dovršiti akcijski plan kojim bi se osiguralo poštovanje novog roka za provedbu preostalih odredbi Zakona o parničnom postupku.

Ta preporuka odnosi se na dovršetak reforme Zakona o parničnom postupku, kojom je konkretno u parnični postupak dodana faza sudskog vijeća i žalbeni postupci u određenim predmetima. Od te se reforme odustalo 2018.⁵⁴ U izvješću u okviru CVM-a za 2021., kao i 2019., zaključuje se kako bi to trebala biti prilika za razdoblje stabilnosti u toj grani pravosudnog sustava te se smatra da je preporuka ispunjena.

Od posljednjeg izvješća u okviru CVM-a nisu zabilježene daljnje promjene događaja te je preporuka i dalje ispunjena. Procjene učinkovitosti i kvalitete pravosudnih postupaka ispituju se u kontekstu izvješća o vladavini prava.

Kazneni zakon i Zakon o kaznenom postupku

- *preporuka iz 2018.: zamrznuti stupanje na snagu izmjena Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku*

⁵¹ Internetske stranice Vrhovnog sudskog vijeća – izjave i odluke o neovisnosti pravosuđa.

⁵² Članak 3. stavak 1. Kodeksa.

⁵³ Vrhovno sudsko vijeće donijelo je 2021. ukupno 36 odluka o zahtjevima za obranu profesionalnog ugleda i nepristranosti sudaca (23 prihvaćena zahtjeva, 10 odbijenih, ostali poništeni ili povučeni), a 2022. donijelo je 18 odluka (osam prihvaćenih zahtjeva, devet odbijenih, jedan poništen).

⁵⁴ Izmijenjeni su zakoni stupili na snagu u prosincu 2018.

- *preporuka iz 2018.: ponovno pokrenuti reviziju Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku uzimajući u potpunosti u obzir potrebu za usklađenošću s pravom EU-a i međunarodnim instrumentima za borbu protiv korupcije te preporuke u okviru CVM-a i mišljenje Venecijanske komisije*
- *preporuka iz 2017.: sadašnju fazu reforme Kaznenog zakona u Rumunjskoj potrebno je zaključiti na način da Parlament ispuni svoje planove za donošenje izmjena koje je Vlada predložila 2016. nakon savjetovanja s pravosudnim tijelima*

Izvrješća u okviru CVM-a dosljedno se vraćaju na potrebu za dovršetkom reforme rumunjskih kaznenih zakona iz 2014. Ključni je pokretač te reforme potreba za prilagodbom odlukama Ustavnog suda, kao i za prenošenjem direktiva EU-a. Od 2014. Ustavni sud donio je 80 odluka kojima su različite odredbe tih zakona proglašene neustavnima⁵⁵. Brz i dosljedan odgovor na potrebu za prilagodbom zakonodavstva kako bi odražavalo te odluke pokazao se izazovnim⁵⁶. Komisija je prethodnih godina detaljno izvrješćivala o razvoju događaja u vezi s revizijama tih zakona te ponavljala da je potrebno prioritarno okončati reforme.

Nizom dalekosežnih odluka Ustavnog suda donesenih od 2014. poništene su odredbe obaju zakona te su te odluke imale velik utjecaj na borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala⁵⁷. Nedostatak političkih i zakonodavnih rješenja doveo je do povećanih prepreka i pravne nesigurnosti u pogledu istrage, kaznenog progona i sankcioniranja slučajeva korupcije na visokoj razini, uz neuspješno rješavanje predmeta na sudu, pravnu nesigurnost u pogledu prihvatljivosti dokaza i ponovno pokretanje istraga ili suđenja. U određenim slučajevima izostanak zakonodavnog djelovanja doveo je do niza odluka Ustavnog suda o istoj temi i potrebe da ih tumači Visoki i kasacijski sud kako bi ih sudovi dosljedno primjenjivali.

Jedan nedavni primjer vjerojatno će imati osobito štetan učinak na važne kaznene predmete koji su u tijeku. Ustavni sud proglasio je 2018. neustavnom odredbu koja se odnosi na prekid roka zastare kaznene odgovornosti za sva kaznena djela na koja se primjenjuje zastara. Većina sudova na tu je odluku reagirala restriktivnijim tumačenjem situacija u kojima bi postupovna radnja mogla dovesti do prekida zastare. Međutim, u drugoj odluci Ustavnog suda o istom članku iz svibnja 2022. navodi se kako situacija nije riješena donošenjem novih zakonskih odredbi. U toj se odluci smatra da od donošenja prve odluke i sve dok zakonodavac ne utvrdi uvjete za prekid roka zastare nema osnove za prekid roka zastare kaznene odgovornosti. Iako je 2022. donesena izvanredna uredba Vlade kako bi se pojasnili uvjeti pod kojima će se prekid roka zastare primjenjivati u budućnosti, to nema retroaktivan učinak. Osim toga, trenutačno je u tijeku i osporavanje Uredbe pred Ustavnim sudom. Visoki i kasacijski sud zauzeo je 25. listopada 2022. stajalište da se, u skladu s načelom najpovoljnijeg zakona u razdoblju 2014.–2022., ne može smatrati da se postupovnim radnjama državnog odvjetništva prekida rok zastare kaznene odgovornosti⁵⁸. Taj slijed događaja mogao bi imati ozbiljne posljedice. Odjel za državne odvjetnike Vrhovnog sudskog

⁵⁵ Na Zakon o kaznenom postupku odnosi se 66 odluka, a na Kazneni zakon njih 14.

⁵⁶ Kao što je navela rumunjska vlada, iako su neki nedostaci povezani s neustavnošću već otklonjeni donošenjem zakonodavnih izmjena, još uvijek postoje 32 odluke Ustavnog suda Rumunjske (CCR) o Zakonu o kaznenom postupku i 13 odluka o Kaznenom zakonu koje nisu popraćene zakonodavnim intervencijama.

⁵⁷ Primjeri obuhvaćaju definiciju kaznenog djela zloporabe položaja, uvjete za primjenu metoda tehničkog nadzora (prisluškivanje) ili posebnu zastaru za kaznena djela. U tom pogledu vidjeti i treće mjerilo.

⁵⁸ Odluka 67/2022 Visokog i kasacijskog suda u kojoj se upućuje na Odluku br. 297/2018 i Odluku br. 358/2022 Ustavnog suda.

vijeća upozorio je da će to dovesti do okončanja kaznenog postupka i ukidanja kaznene odgovornosti u znatnom broju predmeta⁵⁹.

Od izvješća iz 2021. poduzeti su konkretni koraci za nastavak revizije dvaju zakona. Međuinstitucijska radna skupina osnovana 2019. nastavila je s radom, a za potrebe javnog savjetovanja u ljeto 2021. na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa objavljeni su revidirani nacrti. Godinu dana kasnije, 2. lipnja 2022., Ministarstvo pravosuđa poslalo je Vladi na odobrenje revidiranu verziju nacrtâ zakona⁶⁰. Ta revizija ujedno je i dio ključnih etapa reforme u okviru nacionalnog plana za oporavak i otpornost Rumunjske⁶¹.

Zakonodavni postupak revizije Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku radi usklađivanja odredbi s relevantnim odlukama rumunjskog Ustavnog suda još je u tijeku. U okviru usklađivanja trebat će uzeti u obzir i potrebu za usklađenošću s pravom EU-a i međunarodnim instrumentima za borbu protiv korupcije te preporuke u okviru CVM-a i mišljenje Venecijanske komisije. Na potrebu za takvim usklađivanjem upućuju nedavne promjene u sudskoj praksi povezane sa zastarom kaznene odgovornosti i njihov znatan učinak na postupke koji prethode sudskom postupku, kao i sudske postupke koji su u tijeku. Dovršetak revizije dvaju zakona dio je obveza koje je Rumunjska preuzela u svojem planu za oporavak i otpornost, a Komisija će pomno ocijeniti revidirane zakone u skladu s posebnim postupcima predviđenima u tom kontekstu.

Zakonodavni postupak u području CVM-a

Preporuka u okviru CVM-a iz 2017.: kako bi se dodatno poboljšala transparentnost i predvidljivost zakonodavnog postupka te ojačale zaštitne mjere unutar sustava u interesu trajnosti napretka, Vlada i Parlament trebali bi osigurati potpunu transparentnost i uzeti u obzir savjetovanja s relevantnim tijelima i dionicima uključenima u donošenje odluka i zakonodavnu djelatnost o Kaznenom zakonu i Zakonu o kaznenom postupku, zakonima o korupciji, zakonima o integritetu (nespojivost, sukob interesa, nedokazano porijeklo imovine), zakonima o pravosuđu (koji se odnose na ustroj pravosudnog sustava) te Građanskom zakoniku i Zakonu o parničnom postupku vodeći se primjerom transparentnosti u donošenju odluka koju je Vlada uvela 2016.

Ta je preporuka bila potvrda da je otvoren i snažan zakonodavni postupak najbolji način da se osigura održivost i učinkovitost reformi⁶². U izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da je zakonodavni postupak za različite prijedloge reformi – o SIJ-u, zakonima o pravosuđu,

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Vidjeti i treće mjerilo.

⁶⁰ Za više pojedinosti vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2022. Konkretno, u trenutačnom nacrtu predlaže se izmjena kaznenog djela zlouporabe ovlasti u Kaznenom zakonu kako bi se pojasnilo da bi „kršenje dužnosti” trebalo proizlaziti iz zakona, uredbe Vlade, izvanredne uredbe Vlade ili drugog normativnog akta koji je u trenutku donošenja bio izjednačen sa zakonom. To je kazneno djelo nejasno, što otežava kazneni progon pa se očekuje da će se izmjenom olakšati djelotvoran kazneni progon počinitelja tog kaznenog djela. Predlaže se i da se, nakon presude Ustavnog suda i mišljenja Venecijanske komisije iz 2018., donesu pojačane zaštitne mjere za upotrebu dokaza prikupljenih elektroničkim snimkama.

⁶¹ U okviru ključne etape 424. plana za oporavak i otpornost Rumunjske, „Izmjene Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku”, od Rumunjske se traži da „odredbe Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku koje su stupile na snagu 2014. uskladi s ustavnim odredbama, u skladu s mjerodavnim odlukama nacionalnog Ustavnog suda o aspektima ustavnosti nedavnih izmjena Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku”. Rok u kojem se Rumunjska složila provesti tu reformu svojim planom za oporavak i otpornost jest prosinac 2022.

⁶² U Izvješću o vladavini prava za 2022. Poglavlju za Rumunjsku i preporukama za pojedine zemlje u okviru europskog semestra istaknuta je zabrinutost u pogledu predvidljivosti i kvalitete zakonodavnog postupka općenito.

a kasnije i o Kaznenom zakonu i Zakonu o kaznenom postupku – prilika da se pokaže da se slijedi pristup iznesen u preporuci.

Nije uvijek uspostavljena ravnoteža između potrebe za hitnom provedbom prioritarnih obveza i osiguravanjem transparentnog i uključivog postupka. Brzo donošenje zakona kojim je ukinut SIIJ izazvalo je bojazan da dionici nisu imali mnogo prilika da komentiraju nove aranžmane, a istu je bojazan izrazila i sama Venecijanska komisija⁶³. Zakoni o pravosuđu isto su tako predmet hitnog postupka Parlamenta i ubrzanog javnog savjetovanja o konačnim verzijama iznesenima u Parlamentu⁶⁴. Dionici su istaknuli i da su parlamentarne rasprave bile žurne te da nije bilo dovoljno vremena za raspravu o sadržaju izmjena⁶⁵.

U Izvješću o vladavini prava za 2022. općenitije se komentira zakonodavni postupak u Rumunjskoj te se napominje da česte izmjene zakonodavstva i redovita primjena izvanrednih uredbi i dalje izazivaju zabrinutost u pogledu stabilnosti i predvidljivosti zakonodavstva. U tom je okviru Komisija Rumunjskoj izdala preporuku da prije donošenja nacрта zakonodavstva osigura učinkovito javno savjetovanje⁶⁶. Izvješće o vladavini prava za 2023. pratit će provedbu ove preporuke. Pitanjima povezanim s kvalitetom izrade zakonodavstva bavi se i rumunjski plan za oporavak i otpornost, uključujući specijaliziranu strukturu za nadzor kvalitete zakonodavstva i sustavnu ponovnu objavu pročišćenih verzija zakona nakon svake izmjene, kao i razvoj metodologije za primjenu izvanrednih uredbi Vlade.

Iako raspored reformi ne dopušta uvijek produljena savjetovanja, rumunjska vlada ipak poduzima korake u skladu s preporukom i nastoji osigurati transparentnost, a relevantnim akterima priliku da izraze stajališta o predloženim reformama. Općenitiji pristup učinkovitom javnom savjetovanju prije donošenja nacрта zakonodavstva i dalje će se pratiti u izvješću o vladavini prava.

Provedba sudskih odluka od strane javne uprave

Preporuka u okviru CVM-a iz 2017.: Vlada bi trebala donijeti odgovarajući akcijski plan za rješavanje pitanja provedbe sudskih odluka i primjene sudske prakse od strane javne uprave, uključujući mehanizam za prikupljanje točne statistike radi budućeg praćenja. Također bi trebala razviti sustav unutarnjeg praćenja u koji bi bili uključeni Vrhovno sudsko vijeće i Revizorski sud kako bi se osigurala ispravna provedba akcijskog plana.

Poštovanje i provedba sudskih odluka sastavni su dio učinkovitosti pravosudnog sustava⁶⁷. Kako bi odgovorila na izazove u tom području, Rumunjska je Odboru ministara Vijeća Europe predložila akcijski plan za rješavanje strukturnih problema neizvršavanja ili odgođenog izvršavanja sudskih odluka protiv države⁶⁸ koje je utvrdio Europski sud za ljudska prava⁶⁹. Popis mjera za provedbu akcijskog plana, uključujući izmjene pravnog okvira kako

⁶³ Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu zakona o ukidanju Odjela za istragu kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ Po 15 dana za svaki dom za hitni zakonodavni postupak umjesto uobičajenog zakonodavnog postupka od 45 dana po domu.

⁶⁵ Opažanja nevladinih organizacija prisutnih tijekom rasprava i izvješća iz medija.

⁶⁶ Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Rumunjsku, str. 2.

⁶⁷ Vidjeti Vodič kroz članak 6. Europske konvencije o ljudskim pravima u pogledu prava na pošteno suđenje u građanskopravnim stvarima:
https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_HRV.pdf.

⁶⁸ Vidjeti Vijeće Europe, CM/Notes/1280/H46-21.

⁶⁹ Europski sud za ljudska prava kaznio je Rumunjsku 2005. zbog propusta ili znatnog kašnjenja u izvršenju pravomoćnih nacionalnih sudskih odluka od strane države ili pravnih subjekata za koje je odgovorna država.

bi se zajamčilo pravodobno izvršenje i mehanizam za nadzor i sprečavanje kašnjenja u izvršenju presuda u kojima je država dužnik, odobren je 2019.⁷⁰ U svojoj ocjeni napretka u provedbi akcijskog plana iz ožujka 2022. Odbor ministara Vijeća Europe ponovio je svoj poziv vlastima da pojačaju napore i pokažu odlučnost glede dovršetka potrebnih reformi⁷¹. Nakon toga je u listopadu 2022. u okviru Glavnog tajništva Vlade uspostavljena nova struktura za praćenje i kontrolu izvršenja presuda koje je donio ESLJP nakon neizvršenja presuda donesenih protiv dužnika iz javnog sektora u Rumunjskoj⁷².

Izvješće o vladavini prava sada uključuje pregled sustavnih pokazatelja provedbe temeljnih presuda ESLJP-a u svim državama članicama⁷³. U siječnju 2022. stopa provedbe temeljnih presuda iz posljednjih deset godina u Rumunjskoj je iznosila 57 %, u usporedbi s ukupnim prosjekom država članica od 40 %, dok je prosječno čekanje na provedbu presuda iznosilo više od četiri godine i dva mjeseca⁷⁴. To će se pitanje nastaviti pratiti u okviru izvješća o vladavini prava, među ostalim u pogledu koraka koje je Rumunjska poduzela kako bi razvila mehanizam prikupljanja točne statistike i sustav unutarnjeg praćenja koji uključuje Vrhovno sudsko vijeće i Revizorski sud kako bi osigurala pravilnu provedbu svojeg akcijskog plana.

*Nedavno su poduzeti novi koraci za provedbu te preporuke, a očekuje se da će se njima riješiti utvrđeni problemi koji još uvijek nisu otklonjeni. Komisija će nastaviti pomno pratiti postupak praćenja uspostavljen na razini Vijeća Europe i prema potrebi izvješćivati u okviru izvješća o vladavini prava, kao što čini za sve države članice*⁷⁵.

Strateška pravosudna uprava i akcijski plan za pravosuđe

Preporuka u okviru CVM-a iz 2017.: strateška pravosudna uprava, tj. ministar pravosuđa, Vrhovno sudsko vijeće, Visoki i kasacijski sud te glavni državni odvjetnik trebali bi osigurati provedbu akcijskog plana kako je donesen i uspostaviti praksu redovnog izvješćivanja javnosti o njegovoj provedbi, uključujući rješenja pitanja manjka sudskih službenika, prevelikog radnog opterećenja i kašnjenja obrazloženja odluka.

U izvješćima u okviru CVM-a utvrđeno je da strateška pravosudna uprava pruža važnu priliku za izgradnju sporazumne i održive budućnosti pravosudnog sustava. U Izvješću o vladavini prava za 2022. ocijenjeno je da se u novoj Strategiji za razvoj pravosuđa za razdoblje 2022.–2025. i u povezanom akcijskom planu donesenom 30. ožujka 2022. utvrđuju jasni ciljevi i mehanizam praćenja. Prema rumunjskom planu za oporavak i otpornost, jedna je od ključnih etapa donošenje i stupanje na snagu nove strategije⁷⁶. Strategija je usmjerena na neovisnost, kvalitetu i učinkovitost pravosuđa te na pristup pravosuđu. Uključuje ukidanje nejednakosti u plaćama i mirovinama sudaca te modernizaciju statusa pravosudnog osoblja i povezanih pravnih struka, kao i reformu zakonâ o pravosuđu. Strategijom se predviđa niz mjera za otklanjanje problema nedostatka osoblja u pravosudnom sustavu, uključujući modernizaciju statusa pravosudnog i pomoćnog osoblja kako bi se sucima i državnim

⁷⁰ Memorandum br. L1/1814/26.2.2019. o „mjerama za izvršenje presuda protiv javnog dužnika u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava u pogledu neizvršenja ili zakašnjelog izvršenja presuda izrečenih protiv javnog dužnika”.

⁷¹ Privremena rezolucija CM/ResDH(2022)58.

⁷² Odbor ministara Vijeća Europe analizirat će provedbu u ožujku 2023.

⁷³ Donošenje potrebnih izvršnih mjera za presude ESLJP-a nadzire Odbor ministara Vijeća Europe.

⁷⁴ Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Rumunjsku, str. 28.

⁷⁵ Vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2022., COM(2022) 500 final, str. 24.

⁷⁶ Ključna etapa 421., „Stupanje na snagu zakona o odobravanju strategije za razvoj pravosuđa za razdoblje 2022.–2025.”

odvjetnicima omogućilo da se usredotoče na pravosudni rad. Utvrđuje se i kvantitativni cilj osiguravanja stope popunjenosti radnih mjesta sudaca od 95 % i radnih mjesta državnih odvjetnika od 80 % do 85 % do 2025.⁷⁷

Strategija će biti važan alat za održivo rješavanje preostalih izazova u pravosuđu. Pomnim praćenjem i izvješćivanjem javnosti potaknut će se i povjerenje javnosti u to da se pitanjima povezanim s prekomjernim radnim opterećenjem i povezanim kašnjenjima u obradi sudskih predmeta daje odgovarajući prioritet. Proaktivna i redovita komunikacija i savjetovanja sa sudstvom i pravnom strukom mogli bi biti korisni i kako bi se suce uvjerilo da se rješavaju pitanja povezana s nedostatkom osoblja i nerazmjernim radnim opterećenjem koje iz njega proizlazi.

Transparentnost i odgovornost Vrhovnog sudskog vijeća

Preporuka u okviru CVM-a iz 2017.: novo Vrhovno sudsko vijeće trebalo bi izraditi kolektivni program za svoj mandat, uključujući mjere promicanja transparentnosti i odgovornosti. Njime bi trebala biti obuhvaćena i strategija informiranja u koju bi bili uključeni redoviti otvoreni sastanci sa skupštinama sudaca i državnih odvjetnika na svim razinama te civilnim društvom i strukovnim organizacijama, kao i godišnje izvješće o kojem bi se raspravljalo na općim skupštinama sudaca i državnih odvjetnika.

U nizu izvješća u okviru CVM-a dosljedno se naglašava potreba da Vrhovno sudsko vijeće pridonosi provedbi reforme, izražavanju jasnih zajedničkih stajališta i osiguravanju povjerenja putem transparentnosti i odgovornosti. U izvješću za 2021. istaknuta su važna sporna pitanja sposobnosti Vrhovnog sudskog vijeća da stvori konsenzus u pravosuđu i preuzme konstruktivnu ulogu u donošenju odluka ključnih za organizaciju i funkcioniranje pravosuđa, ali su istaknuti i slučajevi u kojima je Vrhovno sudsko vijeće uspjelo premostiti svoje unutarnje podjele i ostvariti rezultate⁷⁸.

Unatoč nastojanjima da se postignu kompromisi, podjele unutar Vrhovnog sudskog vijeća od 2021. i dalje uzrokuju probleme kao što su imenovanja za novu strukturu koja zamjenjuje SIIJ, organizacija izbora za novo Vrhovno sudsko vijeće ili javna neslaganja među članovima Vrhovnog sudskog vijeća o zakonima o pravosuđu. Trenutačni mandat Vrhovnog sudskog vijeća istječe krajem 2022., a postupak izbora novih članova pokrenut je u veljači 2022. Izbori za novo Vijeće isto su tako bili predmetom kritike⁷⁹. Imenovanje aktualnog

⁷⁷ Pitanje nedostatka osoblja u pravosudnom postalo je aktualno u javnosti u studenome, kad je zabilježen val zahtjeva za umirovljenje, osobito među sucima. Udruženja sudaca istaknula su potrebu za jasnom strategijom za rješavanje problema nedostatka osoblja i prekomjernog radnog opterećenja. Kako bi se smanjila stopa umirovljenja sudaca i osiguralo da se na natječaje za zapošljavanje u struci prijave odgovarajući kandidati, predsjednici sudova koji odlučuju u zadnjem stupnju – Visokog suda i žalbenih sudova – i opće skupštine sudaca sudova u rezoluciji donesenoj 28. listopada pozivaju druge grane vlasti da poduzmu mjere za jačanje statusa sudaca i poboljšanje radnih uvjeta na sudovima. Nedostaci u pravosuđu prate se i u izvješćima o vladavini prava. U Izvješću za 2022. navodi se da je broj umirovljenja i dalje veći od broja novozaposlenih.

⁷⁸ Za pojedinosti vidjeti izvješće u okviru CVM-a za 2021.

⁷⁹ Izbori su organizirani početkom srpnja 2022. tijekom ljetne stanke. Rezultati su osporavani te je Vrhovno sudsko vijeće 19. srpnja prihvatilo prigovore dvaju sudaca, ali je odbilo prigovore državnih odvjetnika, što je izazvalo kontroverzije u javnosti. Vidjeti primjerice: <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

predsjednika Vijeća njegovim privremenim predsjednikom za 2022. izazvalo je daljnje reakcije Vrhovnog sudskog vijeća⁸⁰.

Revidirane zakonodavne odredbe o funkcioniranju Vrhovnog sudskog vijeća uključuju niz obveza koje mogu pridonijeti transparentnosti i odgovornosti Vijeća. Zakonom je zadržana mogućnost izuzimanja članova Vrhovnog sudskog vijeća pri odlučivanju o stegovnim predmetima na temelju razloga koji su prošireni na sukobe interesa i nepristranost. Uvodi se jasan rok za zamjenu članova Vrhovnog sudskog vijeća nakon isteka njihova mandata. Naposljetku, skupštine zadržavaju mogućnost izuzeća članova Vrhovnog sudskog vijeća zbog neispunjenja dužnosti.

Za razliku od 2020., kada Vrhovno sudsko vijeće nije konstruktivno sudjelovalo u izradi nacrtu zakona o pravosuđu koje je objavilo Ministarstvo pravosuđa i nije izdalo službeno mišljenje, Vijeće je 2022. uspjelo zauzeti službena stajališta o ključnim zakonodavnim projektima. Iako je bila obilježena nesuglasicama u Vijeću te su neki članovi izrazili žaljenje zbog nedostatka savjetovanja sa sudovima i državnim odvjetništvima, plenarna skupština dala je u veljači 2022. pozitivno mišljenje o nacrtu zakona za ukidanje Posebnog odjela za istragu kaznenih djela⁸¹. Vijeće je u kolovozu 2022. ujedno izdalo pozitivno mišljenje o nacrtima zakona o pravosuđu⁸² te predstavilo prijedloge za neke izmjene i dodatnim prijedlozima za izmjene sudjelovalo u daljnjim parlamentarnim raspravama.

Od posljednjeg se izvješća aktivnosti Vrhovnog sudskog vijeća u obrani neovisnosti sudstva i dalje oslanjaju na odjele, a ne na plenarnu skupštinu⁸³. Neki članovi Vrhovnog sudskog vijeća u svojim su zaključcima doveli u pitanje nepotrebno dugotrajne i nedosljedne postupke.

Kad je riječ o transparentnosti i pristupu informacijama, Vijeće nastavlja objavljivati relevantne informacije na svojim internetskim stranicama, a njegove se plenarne sjednice i sastanci odjela prenose u medijima. Informacije o odlukama o stegovnoj odgovornosti dostupne su i na internetu.

Novoizabrano Vrhovno sudsko vijeće čiji mandat počinje teći 2023. trebalo bi osigurati da se u njegovu programu kao ključni ciljevi i dalje promiču transparentnost i odgovornost. Ključno za osiguravanje provedbe tih ciljeva bit će održavanje redovitih otvorenih sastanaka i rasprava o godišnjim izvješćima⁸⁴ sa skupštinama sudaca i državnih odvjetnika na svim

⁸⁰ Nekoliko članova Vrhovnog sudskog vijeća smatralo je da se tim privremenim imenovanjem zaobilaze ustavne odredbe prema kojima se predsjednika Vijeća bira na jednogodišnji mandat koji se ne može obnoviti, čime je dovedena u pitanje legitimnost nekoliko važnih postupaka pokrenutih 2022., kao što su izbori za Vijeće, imenovanje novog glavnog pravosudnog inspektora i odabir novog predsjednika Visokog i kasacijskog suda.

⁸¹ Vrhovno sudsko vijeće, Odluka 1. od 11. veljače 2022. Nesuglasica je bila povezana s činjenicom da je Ministarstvo pravosuđa uključilo nacrt izmjena zakona Vijeća u revidirani nacrt zakona, što je dovelo do pozitivnog mišljenja Vijeća bez komentara. U pismu Komisiji nekoliko članova Vijeća tvrdilo je da je to u javnosti stvorilo lažnu predodžbu o potpunom slaganju pravosudnog sustava s tim zakonom, unatoč nedostatku savjetovanja sa sudovima i državnim odvjetništvima o odredbama nacrtu.

⁸² Odluka 115. od 12. kolovoza 2022.

⁸³ Plenarna skupština tijekom 2022. nije donijela nijednu odluku, a 2021. ih je donijela sedam. Jedan od prihvaćenih zahtjeva 2021. odnosio se na izjave povezane s kaznenim progonom koje je na javnoj televiziji dao osobno jedan član Vrhovnog sudskog vijeća. Odjel za državne odvjetnike u prosincu 2021. zaključio je da su izjave ozbiljno utjecale na neovisnost i nepristranost državnih odvjetnika, posebno onih zaduženih za istragu kaznenih djela korupcije.

⁸⁴ Vrhovno sudsko vijeće još nije objavilo Izvješće o pravosuđu za 2021., iako njegov mandat završava u prosincu 2022.

razinama, kao i s civilnim društvom i strukovnim organizacijama. Forum civilnog društva u području pravosuđa uspostavljen u prosincu 2021. može tome uvelike pridonijeti.

U izvješćima u okviru CVM-a dosljedno se naglašava potreba da Vrhovno sudsko vijeće pridonosi provedbi reforme, izražavanju jasnih zajedničkih stajališta i osiguravanju povjerenja putem transparentnosti i odgovornosti. Rumunjska vlada prepoznala je važnost tih ciljeva. Izbor novog Vijeća čini mandat počinje 2023. prilika je za osiguravanje transparentnosti i odgovornosti, što bi novo Vijeće moglo dokazati, na primjer, u obliku javne izjave o vodećim načelima, kao i time da Vijeće trajno kolektivno prihvati ključna stajališta.

Pravosudna inspekcija

Preporuka u okviru CVM-a iz 2018.: Vrhovno sudsko vijeće treba hitno imenovati privremeni rukovodeći tim u Pravosudnoj inspekciji te putem natječaja imenovati novi rukovodeći tim Inspekcije u roku od tri mjeseca.

U izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da i dalje ima strukturnih problema povezanih s Pravosudnom inspekcijom koje treba riješiti, među ostalim s obzirom na presudu Suda Europske unije iz svibnja 2021.⁸⁵ U Izvješću o vladavini prava za 2022. ponovno je izražena zabrinutost zbog opsežnih ovlasti i nepostojanja odgovornosti glavnog pravosudnog inspektora. Zabrinutost je uključivala koncentraciju ovlasti u rukama glavnog inspektora i njegova zamjenika, velik udio predmeta koje je pokrenula Inspekcija i koji su u konačnici odbijeni na sudu, kao i ograničenost nadzora Vrhovnog sudskog vijeća⁸⁶. Otvorena su pitanja o tome pružaju li se odredbama zakonâ o pravosuđu za imenovanje uprave Pravosudne inspekcije i njezine odgovornosti dostatna jamstva i postiže li se odgovarajuća ravnoteža između sudaca, državnih odvjetnika i Vrhovnog sudskog vijeća. Pred Sudom EU-a u tijeku je zahtjev za prethodnu odluku o tome jesu li opsežne ovlasti dodijeljene glavnom inspektor u skladu sa zahtjevima neovisnosti pravosuđa⁸⁷.

Zakonom o Vrhovnom sudskom vijeću donesenom u listopadu 2022. znatno je izmijenjen zakonodavni okvir povezan s Pravosudnom inspekcijom. Zakon sadržava više odredbi za otklanjanje nepostojanja odgovornosti Pravosudne inspekcije i koncentracije ovlasti u rukama glavnog inspektora. Ovlasti glavnog inspektora dovedene su u ravnotežu zahvaljujući novouspostavljenom odboru, kojem je dodijeljen niz ovlasti kako bi se osigurala odgovarajuća protuteža. Odlučivat će o ustroju i radu Pravosudne inspekcije, provođenju inspekcija i natječajima za imenovanje. Imenovanje zamjenika glavnog inspektora iz nadležnosti glavnog inspektora prelazi u nadležnost plenarne skupštine Vrhovnog sudskog vijeća i temelji se na objektivnijim kriterijima. Slično tome, pravosudne inspektore imenovat će glavni inspektor na temelju natječaja koji organizira nadležni odjel za Vrhovno sudsko vijeće uz potporu Nacionalnog pravosudnog instituta. Taj je natječaj prethodno vodila sama Pravosudna inspekcija. Pojašnjena su pravila o organizaciji natječaja, među ostalim u

⁸⁵ Presuda Suda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i drugi, u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, t. 207.

⁸⁶ U najnovijem izvješću o napretku Rumunjske u okviru CVM-a (COM(2021) 370 final) navodi se da i dalje postoje slučajevi koji izazivaju zabrinutost zbog stegovnih postupaka i teških sankcija protiv sudaca koji kritiziraju učinkovitost i neovisnost sudstva. Nedavno je takvu zabrinutost izazvao stegovni postupak koji je pokrenula Pravosudna inspekcija protiv suca Žalbenog suda u Piteștiu koji je s obzirom na presudu Suda Europske unije iz svibnja 2021. odlučio izuzeti iz primjene zakonodavstvo kojim se osniva SIIJ. Vrhovno sudsko vijeće naposljetku je odlukom od 14. travnja 2022. odbilo stegovnu mjeru.

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

pogledu kriterija odabira i sastava povjerenstava za odabir kandidata. Uvedena su nova pravila kojima se uređuju sve situacije sukoba interesa s kojima se suočava glavni inspektor, koji će sastav timova za praćenje odsad morati predlagati upravnom odboru (umjesto da glavni inspektor o tome odlučuje izravno). Preostala sporna pitanja odnose se na mogućnost da glavni inspektor poništi odluku o odbacivanju predmeta ili bilo koju odluku koju donese inspektor nakon preliminarne istrage. Trebat će pratiti primjenu tog pravila u praksi i učinkovitost postojećih zaštitnih mjera⁸⁸.

U prošlosti su odabir i imenovanje glavnog inspektora izazivali nesuglasice, kako je detaljno opisano u izvješću u okviru CVM-a za 2021. Čini se da je imenovanje novog voditelja Pravosudne inspekcije u srpnju 2022. bilo jednostavnije, iako se prijavio samo jedan kandidat. Novim zakonodavstvom obuhvaćeno je i imenovanje glavnog inspektora i zamjenika glavnog inspektora, čime se Vrhovnom sudskom vijeću daju veće nadzorne ovlasti, a Nacionalni pravosudni institut uključuje u natječaje za položaje u Pravosudnoj inspekciji. Izmijenjen je i postupak opoziva glavnog inspektora: dosad je tu odluku morala donijeti plenarna skupština Vrhovnog sudskog vijeća u punom sastavu, a sad zahtjev može pokrenuti pet članova Vrhovnog sudskog vijeća ili glavna skupština Pravosudne inspekcije. Trebat će i dalje u praksi pratiti novonastalu ravnotežu između neovisnosti, odgovornosti i stabilnosti u vodstvu Pravosudne inspekcije.

Tijekom 2021. i 2022. broj stegovnih mjera koje je evidentiralo Vrhovno sudsko vijeće ostao je uglavnom stabilan⁸⁹. Međutim, i dalje postoje slučajevi u kojima se čini da su stegovni postupci i s njima povezane sankcije izrečene sucima povezane s izražavanjem kritičkih mišljenja o pitanjima vladavine prava. Te je postupke pokrenula Pravosudna inspekcija po službenoj dužnosti ili na zahtjev Vrhovnog sudskog vijeća⁹⁰. Sud Europske unije jasno je dao do znanja da bi neovisnost pravosuđa mogla biti ugrožena ako se stegovni sustav udalji od svoje legitimne svrhe i počne primjenjivati za provedbu političkog nadzora nad sudskim odlukama ili pritiska na suce⁹¹. Osim slučajeva navedenih u Izvješću o vladavini prava za 2022., drugi stegovni postupci protiv sudaca smatrali su se oblikom pritiska i odmazde za izrečene kazne, posebno u predmetima povezanim s korupcijom na visokoj razini⁹².

Iako u protekle tri godine nije bilo javnih informacija o stegovnim predmetima u Pravosudnoj inspekciji⁹³, predvidljivost i transparentnost povećane su odlukom Vrhovnog sudskog vijeća da na portalu dostupnom samo sucima u anonimiziranom obliku objavi odluke o stegovnoj odgovornosti koje su postale konačne i povrede etičkog kodeksa.

Ova je preporuka iz 2018. zastarjela. Novo vodstvo Pravosudne inspekcije sada ima priliku osigurati da se stegovni postupci više ne upotrebljavaju kao instrument pritiska na aktivnost sudaca i državnih odvjetnika, u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a. Komisija će nastaviti pratiti provedbu u praksi u okviru izvješća o vladavini prava.

⁸⁸ Glavni inspektor može poništiti takve odluke samo jedanput i uz obvezno navođenje obrazloženih razloga.

⁸⁹ 24 mjere koje se odnose na suce i 13 mjera koje se odnose na državne odvjetnike 2021., 26 mjera koje se odnose na suce i šest mjera koje se odnose na državne odvjetnike 2022. Sankcije izrečene sucima uključivale su upozorenja, suspenziju s dužnosti, smanjenje mjesečnih naknada za rad, nazadovanje u hijerarhiji i isključenje sudaca iz prava na sudačku dužnost. Državnim odvjetnicima izdana su samo upozorenja.

⁹⁰ Za pojedinosti vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Rumunjsku.

⁹¹ Presude Suda od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), C791/19, ECLI:EU:C:2021:596, t. 138. i od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion e.a., u spojenim predmetima C357/19, C379/19, C547/19, C811/19 i C840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, t. 239.

⁹² Dva su suca bila zabrinuta zbog pokretanja pet stegovnih postupaka u proteklim mjesecima i tvrdila da su predmeti otvoreni na zahtjev optuženika, u cilju osporavanja sadržaja presude, ili po službenoj dužnosti Pravosudne inspekcije.

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

Na temelju analize prvog mjerila preporuke se općenito mogu smatrati propisno ispunjenima, a praćenje se može nastaviti u okviru godišnjeg ciklusa izvješća o vladavini prava. Komisija pozdravlja obvezivanje rumunjske vlade da nastavi s provedbom reformi tako što će u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir preporuke Venecijanske komisije i dovršiti postupak donošenja novih kaznenih zakona. Rumunjska je u potpunosti predana suradnji s Komisijom u pogledu godišnjeg ciklusa izvješća o vladavini prava. Putem tog okvira već se detaljno prate mnoga pitanja koja se istražuju u okviru CVM-a (kao što je sustav kojim se zamjenjuje Odjel za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava te funkcioniranje Pravosudne inspekcije), kao i širi zakonodavni okvir zakona o pravosuđu i kaznenih zakona te rad Vrhovnog sudskog vijeća. Obveze u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i dodatne mogućnosti za pomoć u okviru drugih relevantnih programa EU-a, a posebno Instrumenta za tehničku potporu, mogu pomoći u nastavku provedbe relevantnih reformi.

2.2. Drugo mjerilo: okvir za integritet i Nacionalna agencija za integritet

U izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da je ublažen rizik od nazadovanja utvrđen 2019., koji je povezan s izmjenama pravila o integritetu, te da postoje ohrabrujući znakovi da bi novi zakonodavac mogao odrediti jasan put prema održivosti Nacionalne agencije za integritet (ANI) i zakonodavnog okvira za integritet.

ANI nastavlja istraživati nespojivost, sukobe interesa i nedokazano porijeklo imovine te postizati stabilne rezultate⁹⁴. Kako je utvrđeno u Izvješću o vladavini prava za 2022., ANI je zabilježio niz pozitivnih kretanja. Nakon više od godine i pol bez predsjednika, na prijedlog Nacionalnog vijeća za integritet 2021. imenovan je novi predsjednik ANI-ja⁹⁵.

Činjenica da se imovinska kartica i izjava o nepostojanju sukoba interesa moraju ispuniti elektroničkim putem i da su od 2022. javno dostupne na internetu povećala je transparentnost i olakšala rad ANI-ja⁹⁶. Osim tečajeva osposobljavanja, ANI je u svibnju 2022. pokrenuo „pomoćnika za e-DAI”, *chatbot* koji građanima pomaže da se učinkovito koriste platformom. ANI razvija i vlastite alate za prepoznavanje sumnjivih imovinskih kartica i izjava o nepostojanju sukoba interesa na temelju pokazatelja rizika te namjerava tješnje surađivati s Nacionalnom agencijom za upravljanje zaplijenjenom imovinom (ANABI)⁹⁷.

U izvješćima u okviru CVM-a navodi se da je učinkovitost ANI-ja ograničena potrebom za modernizacijom i daljnjim poboljšanjem jasnoće pravnog okvira za integritet, čime bi dobio stabilnu i održivu osnovu. Rumunjska se u svojem nacionalnom planu za oporavak i

⁹⁴ Od 1. lipnja 2021. do 30. rujna 2022. ANI je analizirao više od 1 700 spisa i utvrdio 218 incidenata povezanih s integritetom: 120 slučajeva nespojivosti, 81 slučaj administrativnog sukoba interesa i 17 slučajeva nedokazanog porijekla imovine. Inspektori za integritet utvrdili su 68 slučajeva koji uključuju moguća kaznena djela i uputili ih nadležnim tijelima na daljnju istragu.

⁹⁵ Novi je predsjednik bio potpredsjednik od 2017. Postupak odabira potpredsjednika pokrenut je u rujnu 2022. (nakon prvog neuspješnog kruga ranije ove godine) i trebao bi biti dovršen do kraja godine. Predsjednik ANI-ja istaknuo je da kvalificirani kandidati nisu dovoljno zainteresirani (prijavio se samo jedan kandidat), među ostalim zbog uvjeta u pogledu naknada za rad na tom radnom mjestu.

⁹⁶ Do 30. rujna 2022. na portalu e-DAI objavljeno je oko 10,7 milijuna prijava imovine i interesa (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Informacije primljene od ANI-ja u kontekstu posjeta Rumunjskoj za potrebe Izvješća o vladavini prava za 2022.

otpornost obvezala da će do 2024. na snagu stupiti pročišćeni zakon o integritetu⁹⁸. ANI surađuje s Ministarstvom pravosuđa i drugim partnerima kako bi se taj rad nastavio i očekuje da će ga dovršiti do sredine 2023.⁹⁹ Konsolidiranjem zakona o integritetu, nespojivosti i sukobu interesa omogućilo bi se uzimanje u obzir sudske prakse i politika za sprečavanje korupcije te bi se osigurala stabilna osnova za budućnost.

ANI i dalje učinkovito radi i poduzima korake za poboljšanje svojeg upravljanja, alata i metoda. U tijeku je rad na pripremi sveobuhvatnog zakonodavnog okvira o integritetu koji će se donijeti 2023. i to je prilika za daljnju potporu radu ANI-ja te postizanje jasnoće i stabilnosti potrebnih za učinkovito otkrivanje i otklanjanje nespojivosti, sukoba interesa i nedokazanog porijekla imovine. Novo zakonodavstvo obuhvaćeno je rumunjskim planom za oporavak i otpornost, a njegova praktična provedba predmet je praćenja Komisije u okviru izvješća o vladavini prava.

Sustav PREVENT

Preporuka iz 2017.: osigurati početak djelovanja sustava PREVENT. Nacionalna agencija za integritet i Nacionalna agencija za javnu nabavu trebale bi uspostaviti praksu izvješćivanja o ex ante provjerama postupaka javne nabave i njihovu praćenju, uključujući ex post provjere, te slučajevima otkrivenih sukoba interesa ili korupcije, kao i organizirati javne rasprave na kojima se vlada, lokalna tijela, pravosuđe i civilno društvo mogu očitovati.

Sustav PREVENT od 2017. radi na sprečavanju sukoba interesa u postupcima javne nabave uspostavom mehanizma *ex ante* provjere. Javnim naručiteljima to pomaže u rješavanju mogućih problema prije dodjele ugovora.

U izvješću u okviru CVM-a za 2021. potvrđeni su pozitivni rezultati sustava PREVENT, a ANI je potvrdio njegovu kontinuiranu učinkovitost. U razdoblju od 1. lipnja 2021. do kraja rujna 2022. sustavom PREVENT preispitano je gotovo 20 000 postupaka javne nabave kako bi se utvrdili mogući sukobi interesa, uključujući više od 3 700 postupaka koji se odnose na sredstva EU-a. U njih je bilo uključeno više od 2 600 javnih naručitelja i gotovo 16 000 poduzeća. Inspektori za integritet izdali su 24 upozorenja o integritetu kojima su obuhvaćeni postupci u iznosu od 97 milijuna EUR. Javni naručitelji uklonili su uzroke koji su mogli dovesti do sukoba interesa u svim slučajevima koje je sustav dojavio; zabilježena su dva slučaja u kojima je Nacionalna agencija za javnu nabavu obaviještena o mogućoj nepravilnosti. Tim se rezultatima potvrđuje zaključak iz izvješća u okviru CVM-a za 2021. da je ta preporuka ispunjena.

Preporuka o sustavu PREVENT ispunjena je još 2018., a njezini trajni pozitivni rezultati pokazuju njegovu održivost.

Provedba sudskih odluka koje se odnose na zastupnike u Parlamentu

⁹⁸ U ključnoj etapi br. 431. rumunjskog plana za oporavak i otpornost navodi se: „Pročišćeni zakoni o integritetu stupaju na snagu. Ažuriranje zakonodavstva o integritetu provodi se na temelju prethodne evaluacije i analize zakona o integritetu, zajedno s početnim grupiranjem normativnih akata. U drugoj fazi projekta postojeći se zakoni ujednačuju i ažuriraju ili se predlažu novi normativni akti.”

⁹⁹ ANI trenutačno provodi sveobuhvatno mapiranje postojećih pravila o integritetu, međunarodnih standarda i najbolje prakse u drugim državama članicama. To će biti dovršeno do kraja 2022. i bit će temelj za rad na novom pročišćenom zakonu.

Preporuka iz 2017.: Parlament bi trebao biti transparentan pri donošenju odluka u pogledu daljnjeg postupanja u vezi s konačnim i neopozivim odlukama donesenima protiv zastupnika u slučaju nespojivosti, sukoba interesa i nedokazanog porijekla imovine zastupnika.

U prethodnim izvješćima u okviru CVM-a navedena su kašnjenja i očite nedosljednosti u primjeni sankcija za parlamentarne zastupnike za koje je pravomoćnom sudskom odlukom donesenom nakon izvješća ANI-ja utvrđeno da imaju nespojive dužnosti ili su u sukobu interesa. U izvješćima je istaknuto moguće različito tumačenje pravila, posebno ako se incident povezan s integritetom dogodio u prethodnom mandatu ili na prethodnom položaju, te je navedeno da postoji potreba za većom jasnoćom. Visoki i kasacijski sud pojasnio je 2020. i 2021. tumačenje zakonâ. Sud je presudio da se sankcija primjenjuje čak i ako se nespojivost odnosi na prethodni mandat te da bi se rok zastare od tri godine trebao odnositi na potrebu da ANI dovrši istragu u roku od tri godine od činjenica kojima se utvrđuje postojanje sukoba interesa ili nespojivosti (a ne na to da se sankcija ne primjenjuje nakon tri godine)¹⁰⁰.

Od 2021. zabilježen je jedan slučaj u kojem je ANI utvrdio da jedan senator obavlja nespojive dužnosti. To je odmah dovelo do ostavke te osobe s javne dužnosti, unatoč osporavanju ANI-jeve odluke pred Sudom. Nije bilo slučajeva kojima bi se ispitala transparentnost Parlamenta u donošenju odluka o pravomoćnim sudskim odlukama.

Potvrđena je pozitivna ocjena u izvješću u okviru CVM-a za 2021. koja se temelji na proaktivnoj suradnji na početku novog saziva Parlamenta te se stoga ta preporuka može smatrati ispunjenom. Komisija će nastaviti pratiti daljnje postupanje Parlamenta povezano s konačnim i neopozivim odlukama donesenima protiv zastupnika u slučaju nespojivosti, sukoba interesa i nedokazanog porijekla imovine u okviru izvješća o vladavini prava.

Na temelju analize drugog mjerila sve se preporuke mogu smatrati propisno ispunjenima. Komisija će nastaviti razmatrati razvoj događaja povezan s okvirom integriteta i njegovom provedbom u izvješćima o vladavini prava. Konsolidacija pravnog okvira za integritet ujedno je ključna etapa u okviru rumunjskog plana za oporavak i otpornost¹⁰¹.

2.3. Treće mjerilo: suzbijanje korupcije na visokoj razini

Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije i borba protiv korupcije na visokoj razini

Korupcija je bila primarni razlog za zabrinutost jer je Rumunjska dovela u pitanje pozitivnu ocjenu u pogledu trećeg mjerila iz siječnja 2017. Međutim, u izvješću za 2021. zabilježeno je poboljšanje, uz novi poticaj i institucijsku stabilnost u Nacionalnoj upravi za borbu protiv korupcije (DNA). Pozitivan trend po pitanju djelotvornosti istrage i sankcioniranja korupcije potvrđen je u Izvješću o vladavini prava za 2022.

Od posljednjeg izvješća u okviru CVM-a do kraja listopada 2022. DNA je na suđenje uputila 451 slučaj korupcije na visokoj razini, koji se odnose na ukupno 1 067 optuženika. Među njima su sadašnji ili bivši ministri, zamjenici, senatori ili osobe na visokoj političkoj ili javnoj dužnosti u lokalnoj upravi. U istom razdoblju sudovi su odlučili o pravomoćnoj presudi 564 optuženika u predmetima u kojima DNA vodi kazneni progon te su naložili oduzimanje imovine u vrijednosti od gotovo 24 milijuna EUR. Nakon konačnih sudskih odluka državnih

¹⁰⁰ Odluka Visokog i kasacijskog suda od 16. studenoga 2020. i Odluka Visokog i kasacijskog suda 1/2021 od 19. ožujka 2021.

¹⁰¹ Ključna etapa 431., „Evaluacija i ažuriranje zakonodavstva o okviru integriteta”.

subjekti stekli su na temelju predmeta DNA-e pravo na povrat više od 43 milijuna EUR za koje su bili oštećeni. Ti rezultati potvrđuju pozitivan trend zabilježen 2021.

Međutim, i dalje postoje operativni izazovi u borbi protiv korupcije na visokoj razini. Prema podacima dostavljenima Komisiji, zapošljavanje se pokazalo zahtjevnim, iako su zabilježena određena poboljšanja u pogledu stope popunjenosti radnih mjesta državnih odvjetnika koja je sada dosegla 78 %. Utvrđeno je da je kriterij senioriteta glavni razlog ograničenog broja prijava za popunjavanje postojećih slobodnih radnih mjesta¹⁰². Međutim, budući da je Ustavni sud proglasio neustavnim zakon kojim se kriterij senioriteta smanjuje na sedam godina¹⁰³, kriterij senioriteta za imenovanje u DNA-u nije izmijenjen u revidiranim zakonima o pravosuđu te vrijedi kriterij od deset godina, kao i tri godine obveznog osposobljavanja u Nacionalnom pravosudnom institutu¹⁰⁴. S obzirom na manjak državnih odvjetnika u DNA-i, delegiranje, upućivanje i prenošenje i dalje su važni alati¹⁰⁵. Smatra se i da izmjene uvedene novim zakonima o pravosuđu u pogledu postupka zapošljavanja redovnih državnih odvjetnika pri DNA-i, koji je nadležnost s Vrhovnog sudskog vijeća prenesena na DNA-u, pomažu u postizanju tog cilja. Rješavanje operativnih izazova DNA-e, među ostalim u pogledu zapošljavanja državnih odvjetnika, preporuka je u Izvješću o vladavini prava za 2022., a rumunjski plan za oporavak i otpornost sadržava obvezu povećanja stope popunjenosti DNA-e na 85 % do 30. lipnja 2023.¹⁰⁶

Za borbu protiv korupcije na visokoj razini posebno je važno ukidanje SIIJ-a (vidjeti i prvo mjerilo). Sud EU-a napomenuo je da bi u slučaju SIIJ-a nedostatak stručnog znanja za provođenje istraga složenih slučajeva korupcije, nedovoljni ljudski resursi i veliko radno opterećenje mogli dovesti do rizika od kašnjenja i smanjenja učinkovitosti u rješavanju predmeta¹⁰⁷. DNA nije ponovno dobila nadležnost za istraživanje korupcije u pravosuđu, iako su Venecijanska komisija¹⁰⁸ i glavni državni odvjetnik¹⁰⁹ izrazili mišljenje da nije vjerojatno

¹⁰² Kako je potvrđeno u podacima dobivenima iz Rumunjske za Izvješće o vladavini prava, str. 27., i Izvješće o radu za 2021. Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije (DNA), str. 8.

¹⁰³ Ustavni sud, Odluka br. 514. od 14. srpnja 2021.: Sud je tvrdio da bi, s obzirom na to da je DNA specijalizirani odjel unutar državnog odvjetništva pri Visokom i kasacijskom sudu, njezini državni odvjetnici trebali imati isti senioritet kao i državni odvjetnici u državnom odvjetništvu pri Visokom i kasacijskom sudu (12 godina). DNA i DIICOT tvrdili su da senioritet koji se zahtijeva za rad u strukturi državnog odvjetništva nije predviđen ustavnim pravom te su naveli praktične razloge za smanjenje senioriteta na sedam godina.

¹⁰⁴ Prijelaznom odredbom uključivanje trogodišnjeg razdoblja osposobljavanja u izračun senioriteta odgađa se do 2026. To bi kratkoročno moglo pomoći u povećanju stope popunjenosti u DNA-i.

¹⁰⁵ U proljeće 2022. DNA je djelovala s 14 delegiranih državnih odvjetnika od 145 popunjenih radnih mjesta (10 % osoblja). Novim zakonom o statusu sudaca ne predviđa se delegiranje iz DNA-e/DIICOT-a; međutim, moguća su upućivanja iz drugih ureda državnog odvjetništva u DNA-u/DIICOT (jedanput, najdulje na godinu dana).

¹⁰⁶ Ključna etapa 429. rumunjskog plana za oporavak i otpornost.

¹⁰⁷ Kao što je navedeno u presudi Suda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i drugi, u spojenim predmetima C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, t. 221.–222.

¹⁰⁸ U svojem mišljenju iz 2022. Venecijanska komisija preporučila je ponovnu uspostavu nadležnosti specijaliziranih državnih odvjetništava (DNA-e i DIICOT-a) da u okviru svojih ovlasti provode istrage i kazneni progon kaznenih djela koja su počinili suci i državni odvjetnici, napominjući da bi „cilj ukidanja [SIIJ-a] trebao biti osiguravanje veće učinkovitosti u istrazi i progonu kaznenih djela koja su počinili suci i državni odvjetnici, a u prvom redu korupcije. Nije vjerojatno da će struktura nespecijaliziranih državnih odvjetnika na razini državnih odvjetništava pri Visokom i kasacijskom sudu i onih pri žalbenim sudovima biti u boljem položaju za istrage navoda o korupciji sudaca i državnih odvjetnika od postojećeg specijaliziranog državnog odvjetništva (DNA).” (vidjeti Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu zakona o ukidanju Odjela za istragu kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava (CDL-AD(2022)003), točka 37.).

da bi nova struktura bila u boljem položaju za istrage navoda o korupciji sudaca i državnih odvjetnika od specijaliziranog državnog odvjetništva kao što je DNA. Budući da je SIIJ ukinut tek prije nekoliko mjeseci, prerano je za ocjenu može li nova struktura provoditi djelotvoran progon kaznenih djela korupcije u pravosudnom sustavu¹¹⁰. Drugi važan razlog za zabrinutost u pogledu SIIJ-a bila je nejasna raspodjela predmeta između DNA-e i SIIJ-a, a posebno prijenos svih spisa o korupciji iz DNA-e čim je umiješan sudac ili državni odvjetnik. Cilj je novog zakona ograničiti spojene predmete samo na one u kojima se „zbog dobrog vođenja kaznenog progona predmet ne može razdvojiti”¹¹¹. Ako se pravilno provede, to bi moglo pomoći u sprečavanju ometanja istraga iz područja borbe protiv korupcije koja su zabilježena u prošlosti¹¹². Dosad nisu prijavljeni nikakvi slučajevi i nisu zabilježeni predmeti u kojima je bila potrebna arbitraža o nadležnosti s DNA-om. Izvješće o vladavini prava iz 2022. sadržava preporuku u kojoj se ističe učinak novog sustava na istragu i progon kaznenih djela korupcije u pravosudnom sustavu.

Na borbu protiv korupcije utjecao je dugotrajan postupak revizije kaznenih zakona (vidjeti prvo mjerilo). Dvjema odlukama Ustavnog suda okončani su kazneni postupci u predmetima korupcije nacionalnih političara, kojima su sudske odluke proglašene ništavima zbog sastava sudskih vijeća¹¹³. Istodobno je Visoki i kasacijski sud u travnju 2022., nakon presude Suda EU-a¹¹⁴, potvrdio zatvorske kazne u poznatom predmetu iz 2018., koje su zbog nezakonitog sastava suda bile privremeno ukinute¹¹⁵. U svibnju 2022. Visoki i kasacijski sud donio je presudu u drugom poznatom predmetu provodeći navedenu presudu Suda EU-a kojom se ne uzima u obzir sudska praksa Ustavnog suda o zakonitosti sastava sudskih vijeća te osudio glavnog optuženika na kaznu zatvora zbog davanja mita¹¹⁶.

Kako je prethodno navedeno, nepostojanje zakonodavnog odgovora na presudu Ustavnog suda o zastari uvelike je utjecalo na predmete koji su u tijeku. To osobito vrijedi za slučajeve korupcije¹¹⁷. Prema procjeni koju je objavila DNA, zbog toga bi se moglo zaključiti ukupno 557 kaznenih predmeta po kojima se provodi kazneni progon ili su u postupku pred sudovima¹¹⁸. Iako bi točnu štetu trebalo procijeniti od slučaja do slučaja, DNA štetu u tim predmetima procjenjuje na oko 1,2 milijarde EUR, a ukupan iznos podmićivanja i trgovanja

¹⁰⁹ Pisani podnesak glavnog državnog odvjetnika u kontekstu posjeta zemlji za Izvješće o vladavini prava za 2022.

¹¹⁰ Vidjeti i u okviru prvog mjerila o trenutačnoj usmjerenosti na obradu neriješenih predmeta i određivanju prioriteta u predmetima.

¹¹¹ Članak 3. stavak 5. novog zakona. U slučaju neslaganja između dvaju ureda državnog odvjetništva, glavni državni odvjetnik odlučuje hoće li predmeti ostati spojeni.

¹¹² DNA dosad nije prijavila nikakve slučajeve povezane s tim pitanjem.

¹¹³ Ustavni sud Rumunjske, odluke br. 685/2018 i br. 417/2019. Ustavni sud presudio je da je praksa imenovanja *de jure* članova u sastavu peteročlanih sudačkih vijeća Visokog i kasacijskog suda protivna pravilu kojim se zahtijevalo da se svi članovi biraju ždrijebom. Presudio je i da Visoki i kasacijski sud nije osnovao specijalizirana tročlana sudska vijeća koja bi se bavila kaznenim djelima korupcije u prvostupanjskom postupku. Za više informacija vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2020., Poglavlje za Rumunjsku, str. 10.

¹¹⁴ Presuda Suda od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., u spojenim predmetima C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19.

¹¹⁵ Odluka Visokog i kasacijskog suda od 7. travnja 2022.

¹¹⁶ Odluka Visokog i kasacijskog suda od 10. svibnja 2022. u predmetu 105/1/2019.

¹¹⁷ Osim slučajeva korupcije, prema procjeni specijaliziranog ureda državnog odvjetništva zaduženog za suzbijanje terorizma i organiziranog kriminala, to bi se odrazilo na ukupno 605 otvorenih predmeta u području u nadležnosti DIICOT-a, s ukupnom financijskom štetom procijenjenom na više od 1 milijarde EUR. Procjene Ureda glavnog državnog odvjetnika o drugim kaznenim djelima nisu bile dostupne.

¹¹⁸ DNA, priopćenje za medije od 28. listopada 2022., <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>

utjecajem na oko 150 milijuna EUR. Iako građanskopravne mogućnosti za naknadu dijela štete i dalje postoje, prekid kaznenog postupka u tako velikom broju slučajeva korupcije može znatno utjecati na napore u borbi protiv korupcije na visokoj razini i njezinih stvarnih posljedica te će Komisija pomno pratiti moguće mjere ublažavanja posljedica, među ostalim i s obzirom na presudu Suda EU-a prema kojoj se pravom EU-a isključuje primjena nacionalnih pravila ili nacionalne prakse slične sudskoj praksi Ustavnog suda ako to može dovesti do sustavnog rizika od nekažnjavanja kaznenih djela korupcije ili prijevara kojima se šteti financijskim interesima Unije¹¹⁹. Rizik od toga da će tisuće optuženika izbjeći kaznenu odgovornost izazvao je oštru kritiku u Rumunjskoj.

Od posljednjeg izvješća u okviru CVM-a iz 2021. zabilježene su stalne promjene sastava vijeća u kaznenim predmetima. Slijedom toga, ako se žalbeno vijeće sastoji od dvaju sudaca i ako se zamijeni jedan sudac, cijeli se sastav vijeća razrješuje i mora se ponovno započeti cijeli postupak provođenja dokaza. To stvara kritičnu situaciju za predmete za koje će zastara nastupiti početkom 2023. Glavni državni odvjetnik iznio je prijedlog o rezervaciji sudaca kako bi se spriječilo raspuštanje vijeća.

Pozitivni rezultati u pogledu djelotvornosti istrage i sankcioniranja korupcije na visokoj razini nastavili su se tijekom 2021. i 2022. Bit će važno osigurati održivi kontinuitet te učinkovitosti (vidjeti i prvo mjerilo), među ostalim stabilizacijom odgovarajućeg kaznenopravnog okvira i relevantnih odredbi u zakonima o pravosuđu. Opći okvir i način na koji će Rumunjska nastaviti rješavati operativne izazove s kojima se suočava Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije, koji su ključni za održiv kontinuirani napredak, pomno će se nadzirati u okviru praćenja koje Komisija provodi u okviru izvješća o vladavini prava.

Ukidanje imuniteta zastupnicima u Parlamentu

Preporuka u okviru CVM-a iz 2017.: trebalo bi donijeti objektivne kriterije za donošenje i obrazloženje odluka o ukidanju imuniteta zastupnika u Parlamentu kako bi se osiguralo da se imunitet ne upotrebljava za izbjegavanje istrage i progona kaznenih djela korupcije. Vlada bi također trebala razmotriti izmjene zakona u cilju ograničavanja imuniteta ministara na trajanje njihova mandata. Tu bi joj mogli pomoći Venecijanska komisija i GRECO. Parlament bi trebao uspostaviti sustav redovitog izvješćivanja o odlukama domova Parlamenta o zahtjevima za ukidanje imuniteta te bi mogao organizirati javnu raspravu kako bi se Vrhovno sudsko vijeće i civilno društvo mogli očitovati.

Ta se preporuka odnosi na odgovornost Parlamenta pri donošenju odluka o zahtjevima državnog odvjetništva za odobrenje preventivnih mjera, kao što su pretrage i uhićenja, te o zahtjevima za odobrenje istrage zastupnika u Parlamentu koji obavljaju ili su obavljali dužnost ministra. Činjenica da nema obrazloženja odluka koje je donio Parlament, kao i brojni slučajevi u kojima Parlament nije dopustio nastavak istrage, uzrokovali su zabrinutost u pogledu objektivnosti tih odluka.

U izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da se takav pristup u Parlamentu razvija u pozitivnom smjeru¹²⁰ i da se to nastavlja. Od posljednjeg izvješća u okviru CVM-a

¹¹⁹ Presuda Suda od 21. prosinca 2021., Euro Box Promotion i dr., u spojenim predmetima C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19. Za više informacija vidjeti Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Rumunjsku, str. 14.

¹²⁰ Zastupnički dom izmijenio je 2019. svoj poslovnik kako bi izričito uputio na kriterije utvrđene u izvješću Venecijanske komisije o svrsi i ukidanju zastupničkog imuniteta. U svojem izvješću iz ožujka 2021. GRECO navodi da je neslužbena obveza da državnoodvjetnička tijela dostave cijeli spis tijekom kaznenog

zabilježena su samo dva slučaja zahtjeva DNA-e za ukidanje imuniteta, a oba je zahtjeva Parlament brzo odobrio¹²¹. Osim toga, Senat je 7. studenoga 2022. izmijenio svoj poslovnik kako bi uveo utvrđene objektivne kriterije za odlučivanje o zahtjevima za ukidanje zastupničkog imuniteta, u skladu sa smjernicama koje su već na snazi u Zastupničkom domu¹²². Poštovanje postojećih pravila bit će važno za zadržavanje postojećeg pristupa.

Važno je područje praćenja u okviru CVM-a i odgovornost Parlamenta pri donošenju odluka o zahtjevima državnog odvjetništva za odobrenje preventivnih mjera te o zahtjevima za odobrenje istrage zastupnika u Parlamentu. U izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da se pristup u Parlamentu razvija pozitivno, a nedavna odluka Senata o uvođenju utvrđenih objektivnih kriterija za odlučivanje o zahtjevima za ukidanje zastupničkog imuniteta znači da oba doma trajno imaju znatne mjere za zaštitu transparentnosti. Komisija će nastaviti pomno pratiti razvoj događaja u okviru godišnjeg izvješća o vladavini prava.

Stanje u pogledu trećeg mjerila ima pozitivan zamah od 2021. Na temelju analize preporuke se mogu smatrati propisno ispunjenima. Bit će važno održati te pozitivne rezultate. Kad je riječ o drugim državama članicama, u izvješću o vladavini prava prati se način na koji Rumunjska nastavlja rješavati preostale i nove izazove u borbi protiv korupcije na visokoj razini, kao i provedba preporuka iz izvješća.

2.4. Četvrto mjerilo: suzbijanje korupcije na svim razinama

Nakon izvješća u okviru CVM-a iz lipnja 2021. državno odvjetništvo nastavilo je s djelotvornim progonom korupcije i kaznenih djela povezanih s korupcijom¹²³. Međutim, nedostatak ljudskih resursa u pravosudnom sustavu¹²⁴ i ograničena tehnička sredstva za posebne istražne tehnike kojima raspolaže javno tužiteljstvo utječu na istrage koje su u njegovoj nadležnosti. Opća uprava za borbu protiv korupcije (DGA) pri Ministarstvu unutarnjih poslova nastavila je s radom uz dobru suradnju s državnim odvjetništvom.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije

Preporuka iz 2017.: nastaviti provedbu nacionalne strategije za borbu protiv korupcije uz poštovanje rokova koje je Vlada utvrdila u kolovozu 2016. Ministarstvo pravosuđa trebalo bi uspostaviti sustav izvješćivanja o djelotvornoj provedbi nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (uključujući statističke podatke o incidentima u javnoj upravi povezanim s integritetom, podatke o disciplinskim postupcima i sankcijama te informacije o strukturnim mjerama koje se primjenjuju u osjetljivim područjima).

U izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da je potreban daljnji rad na nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije kako bi se osigurala učinkovita provedba i pojačalo sprečavanje korupcije i borba protiv korupcije u osjetljivim područjima i na lokalnoj razini.

progona ministra ili bivšeg ministra koji je i zastupnik u Parlamentu naizgled ukinuta dopisom. Greco RC4(2021).

¹²¹ Jedan se zahtjev odnosio na odobrenje za premetačinu u slučaju člana Zastupničkog doma, dok se drugi odnosio na odobrenje kaznene istrage protiv sadašnjeg ministra. Oba su zahtjeva upućena Zastupničkom domu.

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

¹²³ Od izvješća u okviru CVM-a iz 2021. manje se predmeta kaznenog progona odnosilo na podmićivanje u usporedbi s 2020. i 2021., dok je naglasak i dalje na istraživanju navoda o korupciji u pogledu službenika javne uprave.

¹²⁴ U srpnju 2022. javno tužiteljstvo bilo je kadrovski popunjeno samo 55 %, a stanje se dodatno pogoršalo.

Vlada je u prosincu 2021. odobrila novu nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2021.–2025.¹²⁵ Njezina se izrada temeljila na unutarnjoj evaluaciji i vanjskoj reviziji koju je proveo OECD. U ocjeni OECD-a potvrđeni su bitni koraci koje je Rumunjska poduzela kako bi ojačala svoju politiku borbe protiv korupcije i politiku integriteta, uz napomenu da nedostatak političke potpore provedbi važnih zakonodavnih reformi predstavlja velik izazov¹²⁶.

Provedba strategije za razdoblje 2021.–2025. napreduje prema planu. Rad je usmjeren na utvrđena prioritetna područja, a postupak stručnog ocjenjivanja institucija sudionica započeo će u prosincu. Srednjoročno izvješće o provedbi strategije predviđeno je za prvo tromjesečje 2023.

Ulažu se naponi kako bi se osigurala učinkovita provedba strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje 2021.–2025. Uspostavljaju se mehanizmi evaluacije i izvješćivanja. Ta se preporuka može smatrati ispunjenom. Komisija će nastaviti pratiti provedbu strategije u okviru izvješća o vladavini prava.

Nacionalna agencija za upravljanje zaplijenjenom imovinom

Preporuka iz 2017.: osiguravanje potpune i stvarne operativnosti Nacionalne agencije za upravljanje zaplijenjenom imovinom u cilju izdavanja prvog godišnjeg izvješća koje bi sadržavalo pouzdane statističke informacije o oduzimanju imovine stečene na nezakonit način. Agencija bi trebala uspostaviti sustav redovitog izvješćivanja o razvoju administrativnih kapaciteta, rezultatima oduzimanja imovine stečene na nezakonit način i upravljanju tom imovinom.

Zadaća je Nacionalne agencije za upravljanje zaplijenjenom imovinom (ANABI) osigurati djelotvornu stopu izvršenja naloga za oduzimanje izdanih u kaznenim stvarima učinkovitim upravljanjem zaplijenjenom imovinom koju Agenciji prosljeđuju državni odvjetnici i suci.

ANABI je 2022. ušao u šestu godinu aktivnosti i učinkovito provodi nacionalnu strategiju za jačanje sustava povrata imovine za razdoblje 2021.–2025. Mandat ANABI-ja proširen je u srpnju¹²⁷, a Agencija radi na povećanju kapaciteta za praćenje imovine na nacionalnoj i međunarodnoj razini, poboljšanju mehanizama suradnje te pružanju novih alata za financijske istrage koje provode policija i državni odvjetnici. U tijeku je provedba novog zakonodavnog okvira, među ostalim u pogledu dodatnih sredstava dodijeljenih Agenciji. Novim zakonom predviđa se i fond za sprečavanje kaznenih djela i zaštitu žrtava, što je u više navrata tražilo civilno društvo. ANABI je 2022. zaplijenio više od 60 milijuna EUR u usporedbi s gotovo 57 milijuna EUR 2021. Upravlja s više od 140 pokretnih stvari ukupne vrijednosti od gotovo 5,5 milijuna EUR¹²⁸.

U izvješću u okviru CVM-a za 2021. zaključeno je da je ta preporuka ispunjena. To se može potvrditi.

¹²⁵ To je utvrđeno i u planu za oporavak i otpornost Rumunjske, čija je ključna etapa 426. zahtijevala „stupanje na snagu Odluke Vlade o odobrenju nove nacionalne strategije za borbu protiv korupcije”.

¹²⁶ OECD, Evaluacija Strategije za borbu protiv korupcije Rumunjske 2016.–2020.

¹²⁷ Na to se primjenjuje i ključna etapa br. 422. plana za oporavak i otpornost Rumunjske: „Stupanje na snagu zakona o izmjeni ovlasti Nacionalne agencije za upravljanje zaplijenjenom imovinom”.

¹²⁸ Podaci od 31. listopada 2022. koje je ANABI dostavio za potrebe izvješća o napretku poslanog Komisiji u studenome 2022.

Na temelju analize četvrtog mjerila sve se preporuke mogu smatrati ispunjenima. Komisija će nastaviti pratiti borbu protiv korupcije na svim razinama u okviru izvješća o vladavini prava.

3. ZAKLJUČAK

Odluka o uspostavi CVM-a 2006. bila je sastavni dio procesa pristupanja Rumunjske Europskoj uniji. Njome je osigurana platforma za rješavanja preostalih pitanja na kojima je još trebalo poraditi kako bi se osigurao kapacitet pravosudnog sustava i tijela za izvršavanje zakonodavstva za provedbu i primjenu mjera donesenih radi uspostave unutarnjeg tržišta i područja slobode, sigurnosti i pravde¹²⁹.

Otada CVM nudi okvir za suradnju i praćenje kojim se prati proces reformi utvrđen u okviru mjerila. Taj je proces ušao u završnu fazu u kojoj je pozitivan pregled stanja iz siječnja 2017. doveo do dvanaest ključnih preporuka. Iako je ta faza produljena zbog potrebe za odgovorom na osam dodatnih preporuka iz studenoga 2018., Rumunjska odnedavno dosljedno radi na provedbi tih preporuka, kako je potvrđeno u izvješću iz lipnja 2021. U zaključcima tog izvješća zabilježen je velik napredak u pravnom i institucijskom okviru za razmatranje dugotrajnih preporuka u okviru CVM-a.

Razvoj okruženja vladavine prava u EU-u stavlja suradnju Komisije s Rumunjskom u novi kontekst. Konkretno, godišnji ciklus izvješća o vladavini prava sada nudi kontinuirani okvir koji omogućuje dugoročnu perspektivu održive reforme u Rumunjskoj i drugim državama članicama.

Godišnji ciklus izvješća o vladavini prava omogućit će daljnje praćenje faze provedbe mnogih dogovorenih reformi u praksi. Na taj se način mogu nastaviti pratiti pitanja kao što su novi režim nakon ukidanja Odjela za istraživanje kaznenih djela počinjenih unutar pravosudnog sustava, rad Pravosudne inspekcije, ljudski resursi u pravosudnom sustavu, provedba sudskih odluka u javnoj upravi, djelovanje predstojeće revizije kaznenog zakonodavstva na učinkovitost borbe protiv korupcije te razvoj okvira integriteta i njegova primjena, među ostalim u Parlamentu. Bit će to dio praćenja pravosudnog sustava i borbe protiv korupcije kao dvaju temeljnih stupova izvješća. To je u skladu s odlučnošću rumunjske vlade da neopozivo učvrsti napredak dosad postignut u jamčenju neovisnosti pravosuđa i njegove učinkovitosti, kao i uspješnost u borbi protiv korupcije.

Rumunjska nadležna tijela jasno su dala do znanja da će se u nadolazećim mjesecima prema potrebi rješavati i brojna trenutačno otvorena pitanja. Rumunjska se obvezala da će dodatno analizirati i u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir mišljenja Venecijanske komisije o zakonima o pravosuđu i, općenitije, o tome jesu li potrebne daljnje mjere. Obvezala se i da će dovršiti reviziju Kaznenog zakona i Zakona o kaznenom postupku kako bi se osigurala usklađenost s odlukama koje Ustavni sud Rumunjske donosi od 2016. Dovršetak revizije dvaju zakona dio je obveza koje je Rumunjska preuzela u svojem planu za oporavak i otpornost koji mora donijeti do kraja 2022., a Komisija će pomno ocijeniti revidirane zakone u skladu s posebnim postupcima predviđenima u tom kontekstu. Posljednje trenutačno otvoreno pitanje bit će sposobnost budućeg Vrhovnog sudskeg vijeća da pridonesu zamahu reforme, a rumunjska vlada izrazila je povjerenje u sposobnost tog Vijeća da pruži novi poticaj transparentnosti i odgovornosti.

¹²⁹Odluka Komisije od 13. prosinca 2006. (C(2006) 6569)

Rumunjska je već pokazala snažnu predanost radu u okviru godišnjeg ciklusa izvješća o vladavini prava te nastavlja konstruktivno surađivati u tom okviru. Plan za oporavak i otpornost Rumunjske istodobno je omogućio utvrđivanje konkretnih ključnih etapa za napredak.

Komisija je uvjerena da se sad, kad se poduzimaju ključni završni koraci u okviru izvješća o vladavini prava i drugih uspostavljenih dijelova paketa instrumenata za vladavinu prava koji se primjenjuje na sve države članice, mogu unaprijediti suradnja i praćenje pravosudnog sustava i antikorupcijskih politika u Rumunjskoj. U tu svrhu već su donesene preporuke u okviru izvješća o vladavini prava, kao i programi u okviru Instrumenta za tehničku potporu koji pomaže u postupku reforme.

Komisija smatra da je napredak Rumunjske u okviru CVM-a dostatan za ispunjenje obveza koje je Rumunjska preuzela u trenutku pristupanja EU-u.

Važno je da Rumunjska nastavi dosljedno raditi na prenošenju preostalih obveza navedenih u ovom izvješću u konkretno zakonodavstvo i na daljnjoj provedbi u okviru godišnjeg ciklusa izvješća o vladavini prava i uz potporu drugih dijelova paketa instrumenata EU-a za vladavinu prava.

Komisija će prije donošenja konačne odluke o Rumunjskoj u skladu s odlukom u okviru CVM-a uzeti u obzir primjedbe Vijeća i Europskog parlamenta¹³⁰.

¹³⁰ CVM-a za Rumunjsku ukinut će se odlukom Komisije kojom se opoziva Odluka Komisije 2006/928/EZ od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma suradnje i provjere napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila u području pravosudne reforme i borbe protiv korupcije (C(2006) 6569).

Prilog: Mjerila na temelju Odluke u okviru CVM-a

Mjerila koja Rumunjska mora ispuniti u skladu s Odlukom Komisije od 13. prosinca 2006. o uspostavi mehanizma suradnje i provjere napretka Rumunjske u ispunjavanju posebnih mjerila u području pravosudne reforme i borbe protiv korupcije:

Prvo mjerilo:

Osigurati transparentniji i učinkovitiji sudski postupak, konkretno povećanjem kapaciteta i odgovornosti Vrhovnog sudskog vijeća. Izvješćivati i pratiti učinak novih zakona o građanskom i kaznenom postupku.

Drugo mjerilo:

Osnovati, kako je predviđeno, agenciju za integritet čije su odgovornosti provjera imovine, nespojivosti i mogućih sukoba interesa te izdavanje obveznih odluka na temelju kojih se mogu izreći odvratajuće sankcije.

Treće mjerilo:

Nadovezujući se na već ostvareni napredak, nastaviti stručne, nepristrane istrage o optužbama za korupciju na visokoj razini.

Četvrto mjerilo:

Poduzeti daljnje mjere za sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije, posebno u okviru lokalne uprave.