



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. november 23.
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. november 22.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 664 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért haladásról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 664 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 664 final

Strasbourg, 2022.11.22.
COM(2022) 664 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért
haladásról**

1. BEVEZETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust (a továbbiakban: EEM) 2007-ben, Románia Európai Unióhoz történő csatlakozásakor, átmeneti intézkedésként hozták létre, hogy elősegítsék Románia folyamatos erőfeszítéseit az igazságügyi reform, valamint a korrupció elleni küzdelem terén¹. A mechanizmus a román állam és az EU közös elkötelezettségét jeleníti meg. A mechanizmust létrehozó határozatnak megfelelően és amint azt a Tanács is kiemelte és az Európai Unió Bírósága (EUB)² megerősítette, az EEM akkor zárul le, amikor a Romániára vonatkozó minden értékelési kritérium³ kielégítő mértékben teljesül.

Az EEM keretében 2007 óta végzett munka célja, hogy ösztönözze és az értékelési kritériumok alapján figyelemmel kísérje a reformfolyamatokat. 2017 januárjában a Bizottság átfogó értékelést⁴ készített a mechanizmus tíz éve alatt elért haladásról, amely világos képet adott az addig elért jelentős eredményekről. A Bizottság tizenkét konkrét ajánlást fogalmazott meg, amelyek visszafordíthatatlan módon történő végrehajtása elegendő lenne az EEM folyamatának lezárásához, amennyiben nem következnek be olyan fejlemények, amelyek egyértelműen megfordítják a haladás irányát.

A Bizottság azóta négy értékelést végzett az ajánlások végrehajtásának haladásáról. A 2017 végétől és 2019-ig készített jelentések fogyatkozó reformlendületről számoltak be. Románia egyes lépései következtében ismét napirendre kerültek a 2017. januári jelentésben már lezártnak minősített kérdések, és kiegészítő ajánlások megfogalmazására került sor⁵. Az Európai Parlament és a Tanács egyaránt osztotta ezeket az aggályokat⁶. A 2021. júniusi jelentés ugyanakkor jelentős haladást tudott megállapítani, így sok ajánlás megvalósulhat, amennyiben a haladás folyamatos marad⁷.

Az elmúlt években az EU jelentősen fejlesztette a jogállamiságnak az egész EU-n belüli fenntartására szolgáló eszköztárát⁸. A bevezetett eszközök egy része közvetlen jelentőséggel bír azoknak az uniós erőfeszítéseknek a szempontjából, amelyek Romániát hivatottak támogatni a reformfolyamat során. Ennek eredményeként a Bizottság jelenleg több nyomunkövetési irányvonalon is figyelemmel kíséri az EEM értékelési kritériumai által lefedett kérdéseket.

Az éves jogállamisági jelentésekben⁹ minden tagállam tekintetében tárgyalt területek közül kettő az igazságszolgáltatás általános helyzetére, így az igazságügyi reformra, és a

¹ A mechanizmust a Miniszterek Tanácsa 2006. október 17-i következtetéseit (13339/06) követően, a 2006. december 13-i C(2006) 6569 bizottsági határozattal hozták létre.

² A Bíróság 2021. május 18-i ítélete, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” és társai, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 és C-379/19, sz. egyesített ügyek, 164. pont.

³ A Romániára vonatkozó értékelési kritériumok az igazságszolgáltatási rendszer és az alapvető intézmények olyan területeken tanúsított eredményességével és átláthatóságával foglalkoznak, mint a feddhetetlenség, a korrupció elleni küzdelem minden szinten és a korrupció megelőzése.

⁴ COM(2017) 44.

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

⁶ Az Európai Parlament 2018. november 13-i nem jogalkotási állásfoglalása a jogállamiságról Romániában, P8_TA-PROV(2018)0446. A Tanács következtetései, 2018. december 12., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/hu/pdf>

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült 2018. évi jelentés óta bevezetett további eszköz az uniós költségvetés védelmét szolgáló jogállamisági feltételrendszerről szóló rendelet ((EU) 2020/2092 rendelet, HL L 433I., 2020.12.22., 1. o.).

⁹ A Bizottság eddig három jogállamisági jelentést fogadott el: COM(2020) 580; COM(2021) 700; és COM(2022) 500. Ezek Romániára vonatkozó külön fejezetet tartalmaztak: SWD(2020) 322; SWD(2021) 724; SWD(2022) 523.

korupcióellenes keretre vonatkozik. Ez a folyamatos koordinációs és nyomonkövetési folyamat túlmutat azokon a csatlakozást követően kialakult sajátos körülményeken, amelyek kapcsán az EEM kialakításra került. A jogállamisági jelentések hatálya a reformkapacitás és a reformok fenntarthatósága szempontjából lényeges kérdésekre is kiterjed, például a jogalkotás minősége és folyamata, az intézményi fékeket és ellensúlyokat biztosító független intézmények szerepe, a civil társadalom számára támogató környezet, valamint a tömegtájékoztatás szabadsága és sokszínűsége tekintetében. A 2022. évi jogállamisági jelentés első alkalommal tartalmazott ajánlásokat valamennyi tagállam – köztük Románia – számára, hogy támogassa őket a jelentés tárgyát képező négy területen folytatott reformjaikban¹⁰. A román hatóságok aktívan és konstruktívan együttműködtek a Bizottsággal a jogállamisági jelentés ciklusa során.

Az uniós intézmények egyes jogállamisági kérdéseket – jelesül az igazságszolgáltatási rendszerek eredményességét, a korupcióellenes küzdelmet, valamint a jogalkotási folyamat minőségét és inkluzivitását – az európai szemeszter keretében is vizsgálják, mivel azok hatással vannak az üzleti környezetre, a beruházásokra, a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra. Emellett a Bizottság részéről pozitívan értékelt és a Tanács által 2021. november 3-án elfogadott¹¹ román helyreállítási és rezilienciaépítési terv olyan konkrét mérföldköveket tartalmaz, amelyek az EEM hatálya alá tartozó, és a reformfolyamat szempontjából kitüntetett szerepet játszó kérdéseket érintenek, így például az igazságügyi reform és a korupcióellenes keret kérdését¹².

Ez a jelentés felméri, hogy Románia mekkora haladást ért el 2021 júniusa óta az EEM fennmaradó ajánlásainak végrehajtása és az EEM értékelési kritériumainak teljesítése terén. A korábbi évekhez hasonlóan ez a jelentés a román intézményekkel, valamint a civil társadalommal és más érdekelt felekkel való szoros együttműködés alapján, a Bizottság által végzett alapos elemzés eredményeként készült el¹³.

¹⁰ COM(2022) 500, Melléklet és Országfejezet – A jogállamiság helyzete Romániában.

¹¹ A Tanács (EU) 12319/21 végrehajtási határozata (2021. november 3.). A szöveg megemlíti a konkrét mérföldköveket.

¹² A Bizottság külön eljárás keretében fogja értékelni ezeket a mérföldköveket a teljesítést a Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervében szereplő kritériumok alapján.

¹³ A Bizottság szolgálatai 2022 novemberében tényfeltáró missziót szerveztek. Online megbeszélésekre került sor az igazságügyi miniszter, a román Parlament képviselői, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa, a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék, a legfőbb ügyész, az Országos Korupcióellenes Igazgatóság, az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség, a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal (ANABI), civil társadalmi szervezetek és igazságügyi szövetségek részvételével.

2. AZ AJÁNLÁSOK TELJESÍTÉSE TERÉN ELÉRT HALADÁS ÉRTÉKELÉSE

Ez a szakasz a legutóbbi EEM-jelentésekben megfogalmazott bizottsági ajánlásokkal, és különösen a 2017. januári 12. ajánlással és a 2018. novemberi nyolc kiegészítő ajánlással kapcsolatos haladást értékeli. Az összes fennmaradó ajánlás teljesítése lehetővé tenné az EEM befejezését. Ezek alapvetően fontos lépések, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a reformfolyamat tartósan fenntartható pályán maradjon a jövőben is, amikor a jogállamisági jelentés keretében a Romániával folytatott együttműködés hangsúlya a reformok folyamatos végrehajtására tevődik át.

2.1. Az első értékelési kritérium: Független igazságszolgáltatás és igazságügyi reform¹⁴

Az igazságszolgáltatásról szóló törvények, és az igazságszolgáltatás függetlenségének jogi biztosítékai

2018. évi ajánlások:

- *Haladéktalanul függeszték fel az igazságszolgáltatásról szóló törvények és az azokat követő sürgősségi kormányrendeletek végrehajtását.*
- *Vizsgálják felül az igazságszolgáltatásról szóló törvényeket, figyelembe véve az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében született, valamint a Velencei Bizottság és a GRECO által kiadott ajánlásokat.*

Az igazságszolgáltatásról szóló három törvény¹⁵ határozza meg a bírák és ügyészek jogállását, valamint az igazságszolgáltatási rendszer és a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának szervezeti felépítését. Így e törvények központi szerepet játszanak a bírák és ügyészek függetlenségének és az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításában. Az igazságszolgáltatásról szóló törvények 2018. és 2019. évi módosításai komoly mértékben csorbították az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségét, illetve rontották annak minőségét és hatékonyságát. Az elsődleges problémát az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának (SIJ) létrehozása, a bírák és az ügyészek polgári jogi felelősségének rendszere, a korai nyugdíjbavonulási formák, a szakmába lépés, valamint a magas beosztású ügyészek jogállását és kinevezését érintő rendelkezések jelentették. A módosított jogszabályok végrehajtásával hamarosan beigazolódtak az aggodalmak, és a közbeeső években felmerült új problémák egyértelművé tették, hogy a törvények¹⁶ átfogó felülvizsgálatára van szükség.

2020. szeptemberében megkezdődött annak átgondolása, hogy miként lehetne módosítani a három törvényt. Ez a mérlegelési folyamat ismét lendületet kapott 2022 tavaszán¹⁷, amikor az Igazságügyi Minisztérium 2022 júniusában új konzultációt indított. A konzultáció eredményeként felülvizsgált tervezeteket benyújtották véleményezésre a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának. A testület 2022. augusztusi véleménye nyomán a Parlament elé terjesztették a törvények újabb módosított változatát, és a parlamenti eljárás 2022

¹⁴ Az eredeti EEM-határozat értékelési kritériumainak teljes szövege megtalálható a mellékletben.

¹⁵ Az igazságügy szervezetéről szóló 304/2004. sz. törvényt módosító 207/2018. sz. törvény; a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsáról szóló 317/2004. sz. törvényt módosító 234/2018. sz. törvény; a bírák és ügyészek jogállásáról szóló 303/2004. sz. törvényt módosító 242/2018. sz. törvény. A törvényeket 2018-ban és 2019-ben sürgősségi kormányrendeletek útján ismét módosították.

¹⁶ Például a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék és az Igazságügyi Felügyelőség kinevezési szabályai esetében. Részletek a 2019. évi EEM-jelentésben (COM(2019) 499) találhatók.

¹⁷ A 2020 szeptembere és 2022 júniusa közötti fejlemények részletei megtalálhatók a 2021. évi EEM-jelentésben és a 2022. évi jogállamisági jelentés Romániára vonatkozó országfejezetében.

októberében lezárult¹⁸. Az elfogadott törvények több rendelkezését megtámadták a román Alkotmánybíróság előtt, amely minden keresetet elutasított. Románia elnöke november 15-én kihirdette a törvényeket¹⁹. Az igazságszolgáltatásról szóló törvények felülvizsgálata Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervének is egyik mérföldköve²⁰.

A kormány szerint a Velencei Bizottság korábbi véleményei egyértelművé tették a testület álláspontját, amelyeket a kormány figyelembe vett a felülvizsgált törvényekben, bár a végleges tervezeteket külön nem küldte meg konzultációra a Parlament elé terjesztésüket megelőzően. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése mindazonáltal a Velencei Bizottsághoz fordult. Miután a román hatóságok azt kérték, hogy a Velencei Bizottság sürgősségi eljárás keretében adjon véleményt, a testület időközi véleményt készített az igazságszolgáltatásról szóló törvényekről, amelyet november 18-án tett közzé²¹. Ezt a véleményt a Velencei Bizottság a 2022. decemberi plenáris ülésen terjeszti elő jóváhagyásra.

Az elfogadott törvénymódosítások a három igazságszolgáltatási törvény jelentős átalakításának tekinthetők. A korábbi jelentések kiemelték a strukturális és eljárási kérdéseket, mint például az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának felszámolása, a bírákra és ügyészekre vonatkozó fegyelmi, polgári és büntetőjogi felelősségi rendszerek, az Igazságügyi Felügyelőség vezetésének elszámoltathatósága és kinevezése, a vezető ügyészek kinevezésére és felmentésére vonatkozó eljárások, valamint a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék és a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának szerepe. Fontos az is, hogy a reformok milyen hatást gyakorolnak a bírák és ügyészek függetlenségére és karrierszervezésére.

Az igazságszolgáltatásról szóló módosított törvények megreformálták a bírákra és ügyészekre vonatkozó polgári jogi felelősségi rendszert, megszüntetve az EEM-jelentésekben²², a jogállamisági jelentésekben és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában²³ körvonalazott, régóta fennálló problémákat. A bírák és ügyészek jogállásáról szóló új törvény előírja, hogy amennyiben a felperes bírói tévedés miatt kártérítési keresetet nyújt be, a Pénzügyminisztérium haladéktalanul értesíti az érintett bírót, aki kérheti, hogy beavatkozhasson az elsőként az állammal szemben indított eljárásba. Ezenkívül a Pénzügyminisztérium csak akkor indíthat visszkeresetet a bíróval szemben, ha a

¹⁸ A két kamara külön parlamenti vegyes bizottsága szeptember 12-től sürgősségi parlamenti eljárás keretében vizsgálta meg a jogszabályokat. A parlamenti eljárás október 17-én zárult le, miután a Szenátus megszavazta a törvénytervezeteket.

¹⁹ A törvényeket november 16-án kihirdették a Hivatalos Közlönyben.

²⁰ Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervének 423. mérföldköve, amelynek címe „Az igazságszolgáltatásról szóló törvények (a bírák és ügyészek jogállásáról, az igazságügy szervezetről, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsáról szóló törvények) hatálybalépése.”

²¹ A Velencei Bizottság CDL-PI(2022)047. véleménye.

²² Lásd különösen: 2018. évi technikai jelentés (SWD(2018) 551 final) és 2021. évi jogállamisági jelentés – országlejezet a jogállamiság helyzetéről Romániában. A korábban hatályos szabályok aggályokat vetettek fel a Pénzügyminisztériumra ruházott azon hatáskör miatt, amely alapján a minisztérium jogosult volt megítélni, hogy a bírói hibát rosszhiszeműen vagy súlyos gondatlanságból követték-e el, majd pedig eljárást kezdeményezhetet a bírakkal szemben az okozott károk megtérítéséért.

²³ Az Európai Unió Bírósága a C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-294/19., C-355/19. és C-379/19. sz., Asociația „Forumul Judecătoralor Din România” egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítéletének 233–241. pontjában kimondta, hogy a bírói védelemhez való jogot teljes mértékben tiszteletben kell tartani, valamint hogy a bíró személyes felelősségével kapcsolatban bíróságnak kell határoznia, továbbá hogy a törvénynek egyértelműen és pontosan kell előírnia azokat a szükséges garanciákat, amelyek biztosítják, hogy sem a nyomozás, sem a visszkereseti igény nem tud az igazságszolgáltatási tevékenységre gyakorolt nyomás eszközüvé válni.

Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának releváns szekciója, az Igazságügyi Felügyelőség által készített jelentés alapján megállapítja, hogy a bírói tévedés rosszhiszeműség vagy súlyos gondatlanság miatt következett be. Korábban a minisztérium az Igazságügyi Felügyelőség jelentésében megfogalmazott következtetésektől függetlenül kerestetett indíthatott.

További biztosítékokat vezettek be a bírák és ügyészek fegyelmi felelőssége tekintetében is. Lényegében véve eltörölték azokat a fegyelmi vétségeket, amelyek aggályokat vetettek fel az igazságszolgáltatás függetlensége²⁴ és az uniós jog elsőbbsége²⁵ tekintetében. Figyelemmel kell majd kísérni ugyanakkor, hogy nem korlátozza-e indokolatlanul a bírák és ügyészek véleménynyilvánítási szabadságát, hogy egy másik fegyelmi vétség hatályát a feladatok ellátása során történő politikai véleménynyilvánításon túl kiterjesztették általánosabban véve az ilyen vélemények nyilvános kifejezésére is. Ami az eljárási kérdéseket illeti, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa szekcióinak fegyelmi ügyekben hozott határozatait mostantól indokolással kell ellátni, és haladéktalanul értesíteni kell azokról az érintett bírót vagy ügyészt. A törvény előírja továbbá, hogy a fegyelmi szankciókat azok végrehajtásának időpontjától számított három év elteltével törölni kell a bíró vagy az ügyész személyi aktájából, ha ezen időszak alatt nem szabnak ki új fegyelmi szankciót a bíróval vagy az ügyésszel szemben.

Ami magát a fegyelmi eljárást illeti, szigorúbb határidőket vezettek be a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa számára fegyelmi határozatainak indokolására²⁶. Az egyik fennmaradó aggály azzal kapcsolatos, hogy az Igazságügyi Felügyelőség megtámadhatja a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának fegyelmi szekciója által hozott határozatot²⁷.

Az igazságszolgáltatásról szóló törvények fontos módosításokat vezetnek be a bírák és ügyészek szakmai pályafutásának szervezése tekintetében. A Magisztratúra Nemzeti Intézetében (NIM) folyó képzés időtartamát két évről három évre növelték. Bár ez hosszabb távon hatással lehet az újonnan állományba kerülő bírák és ügyészek létszámának alakulására²⁸, egyúttal több időt biztosít a gyakorlati képzésükre. Más módosított rendelkezések a felsőbb bíróságokra és ügyészségekre való kinevezéshez szükséges hivatalban eltöltött időre vonatkoznak, amelyet általában meghosszabbítanak²⁹. A szakosodott ügyészségekre, az Országos Korrupcióellenes Ügyosztályra (DNA) és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóságra (DIICOT) való kinevezések tekintetében fenntartották a tíz éves hivatalban eltöltött időre vonatkozó követelményt, de

²⁴ Ez a vétség „a becsületet, a szakmai feddhetetlenséget vagy az igazságszolgáltatás presztízsét érintő, a munkaköri feladatok ellátása során vagy azon kívül elkövetett cselekményekre” vonatkozik.

²⁵ Az „Alkotmánybíróság határozatainak vagy a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék törvényességi óvás ügyében kiadott határozatainak be nem tartása” vétsége, amely a bírák fegyelmi felelősségét vonja maga után, amennyiben azok figyelmen kívül hagyják azokat az alkotmánybírói határozatokat, amelyek megtiltják számukra annak vizsgálatát, hogy a belső jog rendelkezései összhangban állnak-e az uniós joggal, lásd az EUB C-430/21. sz., RS ügyben hozott 2022. február 22-i ítéletének 79–93. pontját.

²⁶ E határozatokat immár haladéktalanul meg kell indokolni, szemben a korábbi 20 napos határidővel, amit gyakran figyelmen kívül hagytak.

²⁷ „Ha a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács fegyelmi tanácsa a bíró javára döntött, e határozatnak véglegesnek kell lennie” (CDL-AD (2002) 015, a Velencei Bizottság véleménye a bolgár igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvény módosítására vonatkozó törvénytervezetről).

²⁸ A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa a törvénytervezetekről alkotott véleményében kiemelte annak kockázatát, hogy ez a meghosszabbítás komoly hatást gyakorolhat a bíróságok és ügyészségek emberi erőforrásaira és munkaterhelésére, ami esetleg kihat az igazságszolgáltatás minőségére. A Bizottság a jogállamisági jelentések keretében továbbra is figyelemmel fogja kísérni e rendelkezések alkalmazását, és azoknak a munkaterhet és az ügyek hatékony kezelését érintő gyakorlati hatását.

²⁹ Ez jelenleg 7 év a törvényszékek, 9 év a fellebbviteli bíróságok, és 10 év a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék mellett működő ügyészség esetében.

ideiglenes átmeneti időszakot vezettek be az emberi erőforrásokra gyakorolt lehetséges hatások enyhítése érdekében. Az még a jövő kérdése, hogy az ideiglenes intézkedés megszüntetését követően a hivatalban eltöltött időre vonatkozó új előírás milyen konkrét hatást gyakorol majd az emberi erőforrásokra. A törvény a fellebbviteli bíróságokon, a törvényszékeken és az azok mellett működő ügyészségeken fenntartja az előléptetés meglévő két típusát, de 2025 decemberéig felfüggeszti a versenyalapú, soron kívüli előléptetésekre vonatkozó rendelkezéseket, így ebben az időszakban csak hagyományos előléptetésekre kerülhet sor³⁰. Új szabályokat vezettek be a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék bírának előléptetésére vonatkozóan, amelyek értelmében az írásbeli versenyvizsgán alapuló előléptetések helyébe a pályázók által a fellebbviteli bíróságon végzett tevékenységük teljes időszaka során hozott határozatok értékelése, valamint a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának bírói szekciójára előtti interjú lép³¹. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékre való kinevezésüket követően a bírakat ki is zárják a további szakmai értékelésekből. A további jelentős változások érintik a körzeti bíróságok, a törvényszékek, a szakosított törvényszékek, a fellebbviteli bíróságok, valamint az ezek mellett működő ügyészségek közpvezetőinek kinevezését, amire ezentúl nem versenyvizsgát követően, hanem a bíróság elnökének vagy az ügyészség vezetőjének javaslatára kerül sor.

A Velencei Bizottság sürgősségi eljárás keretében elfogadott véleménye korlátozott számú témával foglalkozik, amelyek a bírák és ügyészek polgári jogi és fegyelmi felelősségével, valamint az igazságszolgáltatási munkakörökbe való felvételre irányuló versenyvizsgákkal, továbbá a szakosodott és magas rangú ügyészek kinevezésével és felmentésével kapcsolatosak. A vélemény megállapítja, hogy a törvények úgy tűnik, összességében véve a helyes irányba tett lépést jelentenek, bár a Velencei Bizottság sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy a román kormány nem küldte el konzultáció céljából a törvényeket a bejelentetteknek megfelelően. Pozitív elemek tapasztalhatók a magas rangú ügyészek kinevezésével és felmentésével kapcsolatban (lásd még alább). A vélemény megjegyzi továbbá, hogy biztosítékok jöttek létre az Országos Korruptióellenes Ügyosztály munkájába való politikai beavatkozással szemben, valamint hogy egyértelműen korlátozták a legfőbb ügyésznek az Országos Korruptióellenes Ügyosztállyal és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatósággal kapcsolatos hatásköreit, valamint az igazságügyi miniszter ellenőrzési jogkörét (igazgatási kérdésekre korlátozva azt). A Velencei Bizottság mindazonáltal több ajánlást bocsátott ki, amelyek nyomán a törvények további célzott módosítására kerülhet sor, például a magas rangú ügyészek jelenlegi három éves hivatali idejének meghosszabbítása és a megbízatások megújítására vonatkozó lehetőség megszüntetése, valamint a rendes ügyészek döntéseinek a legfőbb ügyész általi esetleges felülbírálatával szembeni biztosítékok megerősítése tekintetében. További javasolt változtatás többek között a bíróságok és ügyészségek elnökhelyetteseinek versenyeztetéssel történő kiválasztása, valamint annak egyértelmű kimondása, hogy az ügyészségek mellé kirendelt igazságügyi rendészeti tisztviselők nem tehetnek jelentést a belügyminiszternek.

³⁰ Ezek a „soron kívüli” előléptetések az előléptetési versenypályázatok eredményein alapulnak, a hagyományos előléptetések pedig a bírák és ügyészek elmúlt évekbeli tevékenységének értékelésére épülnek. 2025-től előre láthatóan 20 %-ban maximálják a soron kívüli előléptetéssel betölthető üres álláshelyek teljes számát. Egyes romániai igazságügyi szövetségek bírálatokat fogalmaztak meg ezekkel a korlátozásokkal kapcsolatban, amelyeket az objektívebb és érdemeken alapuló előléptetési eljárás akadályának tekintenek.

³¹ Egyes igazságügyi szövetségek és civil társadalmi szervezetek szintén bírálták ezt a módosítást, amely szerintük csorbitja az eljárás érdemeken és versenyen alapuló jellegét. Másrészt a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa azzal érvelt, hogy a jelenlegi rendszer nem működik hatékonyan, és hogy ezen az előmeneteli szinten a bírák számára készült tudásalapú tesztek kevésbé relevánsak, mint a tárgyalóteremben nyújtott teljesítményük elemzése.

Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályát illetően, 2021 februárjában a Parlament elé terjesztették az e testület felszámolására irányuló eredeti törvénytervezetet. Noha a Képviselőház elfogadta a tervezetet – a Velencei Bizottság pedig kedvező véleményt nyilvánított arról – annak szenátusi elfogadására nem került sor. Az új kormány 2022 januárjában újraindította a folyamatot, így az új tervezetről folytatott, lerövidített, tíznapos nyilvános konzultációt és a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának kedvező véleményét követően a c2022. február 28-án³² elfogadta a törvényt, bár a Velencei Bizottság soron következő ülése még nem zajlott le. Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályát 2022 márciusában felszámolták.

Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztálya képtelennek bizonyult a hatékony működésre: fennállásának három éve alatt mindössze hét ügyet utalt bíróság elé, és jelentős ügylátalékot halmozott fel³³. Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának felszámolását követően a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények kivizsgálására vonatkozó hatáskört a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék³⁴ és a fellebbviteli bíróságok³⁵ mellett működő ügyészség „kijelölt ügyészeire” ruházták át. A 2022. évi jogállamisági jelentés megállapította, hogy bár az új rendszer javulást jelent az új struktúrához rendelt ügyészek száma és területi eloszlása³⁶ tekintetében, aggályok merültek fel annak az igazságszolgáltatás függetlenségére gyakorolt hatásával kapcsolatban³⁷. Például nem használták ki az alkalmat arra, hogy a törvény révén eloszlássák a bírákkal és ügyészekkel szembeni nyomásgyakorlás eszközeként alkalmazott megalapozatlan állításokkal („zaklató panaszokkal”) kapcsolatos aggályt. Fenntartották a korábbi rendszeren alapuló, meglévő személyi hatályt anélkül, hogy egyértelmű lett volna, miként felelne meg a szabályozás az EUB által megállapított³⁸ azon kritériumnak, hogy azt az igazságszolgáltatás megfelelő működésére alapított objektív és ellenőrizhető követelmények igazolják. Emellett az EUB ítéletének³⁹ fényében aggodalomra adott okot a bevezetett

³² Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának megszüntetéséről, valamint a büntetőeljárás törvénykönyvről szóló 135/2010. sz. törvény módosításáról szóló, 2022. március 11-i 49. sz. törvény, közzétéve a Hivatalos Közlöny 2022. március 11-i 244. számában. A törvényt megtámadták az Alkotmánybíróság előtt, amely azt a 2022. március 9-i 88. sz. határozatával az alkotmánnyal összhangban állónak nyilvánította.

³³ Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályánál összesen 9 651 ügy volt folyamatban. 2018 és 2022 között összesen 2 000 ügyet zárt le. Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztálya ezek közül 7 esetben emelt vádat és 9 vádlottal szemben indított eljárást, így 2022 márciusában 7 002 volt a folyamatban lévő ügyek száma.

³⁴ A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának tagjai, a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszéken, illetve amellet működő bírák és ügyészek, valamint a fellebbviteli bíróságokon és a Katonai Fellebbviteli Bíróságon, illetve azok mellett működő bírák és ügyészek, továbbá az Alkotmánybíróság bírái által elkövetett bűncselekmények tekintetében.

³⁵ Az elsőfokú bíróságokon, a törvényszékeken és a katonai törvényszékeken, illetve azok mellett működő bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények tekintetében.

³⁶ Az új struktúrában a legfőbb ügyész legfeljebb 14 ügyészt jelölhet ki a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék mellett működő ügyészség, és legfeljebb hármat a fellebbviteli bíróságok mellett működő egyes ügyészségek ügyészei közül. Az ügyészeket a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának plenáris ülése ajánlására négyéves időtartamra jelölik ki. E hivatali idő lejártakor vagy a legfőbb ügyésznek a kijelölés megszüntetéséről szóló határozata alapján visszatérnek eredeti beosztásukba.

³⁷ A Romániai Bírói Fórumok Szövetsége, az Ügyészek Jogállását Védő Egyesület és a „Kezdeményezés az Igazságügyért” Szövetség 2022. január 24-i nyilatkozata.

³⁸ A Bíróság 2021. május 18-i ítélete, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” és társai, C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-294/19., C-355/19. és C-379/19. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2021:393, 223. pont.

³⁹ Az új struktúra „olyan konkrét garanciákkal bír, amelyek lehetővé teszik egyrésről minden kockázat kizárását a tekintetben, hogy ezt az ügyosztályt e bírák és ügyészek tevékenysége feletti, a függetlenségük

struktúrára vonatkozó új konkrét biztosítékok hiánya. 2022. márciusi véleményében a Velencei Bizottság megállapította, hogy az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának felszámolása tekintetében biztosítani kell, hogy nagyobb hatékonysággal vizsgálják ki a bírák és ügyészek által elkövetett korrupcióval kapcsolatos állításokat⁴⁰. További aggályok főként a „kijelölt ügyészek” kinevezési eljárását érintették⁴¹. Az alkalmazott decentralizált megközelítés különösen hangsúlyossá teszi az új rendszer által elért eredmények nyomon követésének szükségességét. Eddig nem merültek fel eljárási kérdések, mivel a munka során az átadott ügyek⁴² feldolgozására összpontosítanak, és elsőbbséget élvez a megalapozatlan állításokra épülő ügyek lezárása. Úgy tűnik, hogy az átadottak közül eddig feldolgozott akták több mint 95 %-a zaklató panaszokon alapult. A legfőbb ügyész szintén kidolgozott egy módszertant az ügyek rangsorolására. A 2022. évi jogállamisági jelentés két konkrét ajánlást tartalmazott az új rendszerre vonatkozóan⁴³, amelyek végrehajtásáról a Bizottság a 2023. évi jogállamisági jelentésben fog beszámolni.

Mostanra lezárultak az igazságszolgáltatásról szóló három törvény és az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények kivizsgálásával kapcsolatos rendelkezések felülvizsgálatára vonatkozó jogalkotási eljárások. A román kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy messzemenően figyelembe veszi a Velencei Bizottságnak az igazságszolgáltatásról szóló három törvénnyel kapcsolatos, hamarosan elkészülő véleményét, amelynek nyomán a jogszabályok további célzott módosítására kerülhet sor. A jogállamisági jelentés keretében végzett bizottsági nyomon követés hatóköre kiterjed e kötelezettségvállalás és az új jogszabályi keret gyakorlati végrehajtásának figyelemmel kísérésére. A Bizottság a Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervében szereplő külön eljárás keretében is értékelni fogja az igazságszolgáltatásról szóló új törvényeket.

Vezető ügyészi álláshelyekre történő kinevezések

alászására alkalmas politikai ellenőrzés eszközeként használják, másrészt pedig annak biztosítását, hogy ez a hatáskör ezen utóbbiak vonatkozásában az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. és 48. cikkéből eredő követelmények teljes körű tiszteletben tartása mellett gyakorolható”, a Bíróság 2021. május 18-i ítélete, Asociația „Forumul Judecătorelor Din România” és társai, C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-294/19., C-355/19. és C-379/19. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2021:393, 223. pont.

⁴⁰ A Velencei Bizottság véleménye az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának felszámolásáról szóló törvénytervezetről (CDL-AD(2022)003), 37. pont.

⁴¹ Aggályok merültek fel amiatt, hogy nincs külön versenyeljárás, és a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsa ügyészi szekciójának konkrét szerepe sem tisztázott. A Velencei Bizottság hangsúlyozta annak fontosságát, hogy „a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsának ügyészi szekcióját nagyobb mértékben bevonják az ügyészek kiválasztásának kezdeti szakaszába” (a Velencei Bizottság véleménye (CDL-AD(2022)003, 28. pont). Ezeket az aggályokat a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsának kezdeti határozatai is megerősítették, amelyek a jelek szerint az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztálya korábbi személyzetének folytonosságát részesítették előnyben. Az összesen 59 álláshelyből eddig 37-et töltöttek be, további 9 javaslat pedig elbírálás alatt van. A legfőbb ügyész jelezte, hogy bizonyos nehézségek merültek fel a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsa által kinevezett ügyészek egyes ügyészségekre történő kirendelése tekintetében, ami a munkateher egyenlőtlen elosztásához vezet.

⁴² Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának felszámolása óta az új struktúra 2022 szeptemberének végéig 1 237 ügyet zárt le (központi szinten 786-at, helyi szinten 451-et), viszont központi szinten 2 960 ügy, országos szinten az ügyészségeken 4 208 ügy továbbra is folyamatban van.

⁴³ A két ajánlás a következő: „hozzon intézkedéseket az igazságszolgáltatáson belüli bűncselekmények kivizsgálásával és büntetőeljárás alá vonásával kapcsolatos fennmaradó aggályok eloszlására, az európai normák és a Velencei Bizottság véleményeinek figyelembevételével”; valamint „szorosan kövesse nyomon az új rendszer hatását az igazságszolgáltatáson belüli korrupciós bűncselekmények kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonására”. Lásd bővebben a harmadik értékelési kritérium keretében.

- 2017. évi ajánlás: Románia – a Velencei Bizottság támogatásával – hozzon létre egyértelmű és átlátható kritériumokon alapuló, szilárd és független kinevezési rendszert a vezető ügyészek kinevezésére.
- 2018. évi ajánlás: Románia tartsa tiszteletben a Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsának negatív véleményeit a vezető ügyészi álláshelyekre történő kinevezések vagy azokból történő felmentések esetében mindaddig, amíg a 2017. januári 1. ajánlásnak megfelelően nem jön létre az új jogszabályi keret.
- 2018. évi ajánlás: Románia indítsa újra a DNA főügyésének kinevezési eljárását a korrupciós bűncselekmények büntetőeljárás alá vonása terén igazolt tapasztalattal rendelkező személy kinevezése érdekében, és egyértelmű megbízatást biztosítva a DNA számára ahhoz, hogy továbbra is magas szakmai színvonalú, független és pártatlan korrupciós nyomozásokat folytasson.

Az EEM régóta megfogalmazott ajánlása, hogy hozzanak létre olyan, a legmagasabb rangú ügyészek átlátható és érdemeken alapuló kinevezésére szolgáló rendszert, amely megfelelő biztosítékokat tud nyújtani az átpolitizálódással szemben. Az egymást követő EEM-jelentések rámutattak arra, hogy megfelelő fékekre és ellensúlyokra van szükség a vezető ügyészek kinevezési eljárásában, valamint át kell gondolni, hogy az ügyészségen belül alacsonyabb vezetői szinteken milyen mértékben alkalmaznák ugyanazt a kinevezési és felmentési eljárást⁴⁴. A Bizottság azt is következetesen hangsúlyozta, hogy a Velencei Bizottsággal a tervezett eljárásról folytatott konzultáció fontos módja annak, hogy fenntarthatóvá tegyék a választott megoldást, és a folyamat során időtálló egyensúlyt alakítsanak ki az érintett különböző intézményeknek – Románia elnökének, az igazságügyi miniszternek és a Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsának – a szerepe között⁴⁵.

A Velencei Bizottság elismerte, hogy különböző modellek léteznek a legfőbb ügyészi álláshelyre (vagy a hasonló, vezető ügyészi álláshelyekre) való kinevezésre. Hangsúlyozta azonban, hogy a közbizalom megkívánja, hogy megfelelő egyensúlyt alakítsanak ki az ilyen kinevezések demokratikus legitimációjának követelménye és a depolitizáció igénye között⁴⁶.

A vezető ügyészek kinevezésére irányuló eljárást a Parlament által 2022 októberében elfogadott, a bírák és ügyészek jogállásáról szóló felülvizsgált törvényben szabályozták. Az eljárás értelmében a vezető ügyészeket (a legfőbb ügyész, az Országos Korrupcióellenes Ügyosztály főügyésze és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóság főügyésze), valamint helyetteseiket Románia elnöke nevezi ki az igazságügyi miniszter által előterjesztett, indokolással ellátott jelölés alapján, az Igazságügyi Minisztérium által indított és szervezett kiválasztási eljárást és a Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsának véleményét

⁴⁴ Az ajánlást 2016-ban fogalmazták meg, de az azt követő fejlemények fényében még inkább releváns. Bár a jelöléseket továbbra is konszenzusos megközelítés jellemezte, a kiváltképpen a felmentési eljárás során a törvény által lehetővé tett önkényességet övező viták rámutattak arra, hogy biztosítani kell az egyértelműséget és biztosítékok bevezetését. A 2016. évi EEM-jelentés azt is ajánlotta, hogy ne alkalmazzanak politikai elemet tartalmazó eljárást az alacsonyabb szintű vezetői, vezetőhelyettesi és szekcióvezetői álláshelyek betöltése esetében (amit rá lehetne bízni a Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsára és az érintett szervezetek vezetésére).

⁴⁵ Lásd a Velencei Bizottság arra vonatkozó aggályát, hogy az igazságügyi miniszter befolyását semmi nem ellensúlyozza, 950/2019. vélemény, CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, a Velencei Bizottság, az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (ODIHR) közös véleménye a grúziai ügyészségről szóló törvény módosításainak tervezetéről, 19. §.; CDL-AD(2017)028, Lengyelország – Vélemény az ügyészségről szóló törvényről, 33. §. Lásd még: CDL-PI(2022)023, A Velencei Bizottság ügyészségekkel kapcsolatos véleményeiből és jelentéseiből készült összeállítás.

követően. Korábban a legfontosabb kérdések közé tartozott a kiválasztási folyamat következetessége és átláthatósága, amelyre vonatkozóan olyan új szabályokat építettek be a törvénybe, amelyek részletesen meghatározzák a kiválasztási és jelölési eljárás megszervezését, a pályázók alkalmasságát, az értékelési kritériumokat és a kiválasztási bizottság összetételét. Különösen fontos volt a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának (különösen az ügyészi szekciónak) és az elnöknek a szerepe és súlya, amelyek ellensúlyt képeztek az igazságügyi miniszter befolyásával szemben és biztosítékot jelentettek az átpolitizálódás ellen. Az eljárásnak jelenleg részét képezi az a rendelkezés, amelynek értelmében a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának ügyészi szekcióját be kell vonni mind a kiválasztási, mind a jelölési eljárásba. Előbbi esetében immár a szekció két képviselője vesz részt az interjúkon, utóbbi során pedig az igazságügyi miniszternek ki kell kérnie e szekció véleményét. Bár a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának véleménye nem kötelező erejű a miniszterre nézve, az eljárás értelmében elutasító vélemény esetén újabb interjút kell tartani a javasolt pályázóval, és annak során figyelembe kell venni a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának véleményében kifejtett érveket. Az újabb interjút követően a miniszter az elnök elé terjeszti a jelölési javaslatot, vagy visszavonja a jelölést, és új kiválasztási eljárást szervez. Az elnök elfogadja a miniszter jelölési javaslatát és kinevezi a jelöltet, vagy döntését megindokolva elutasítja a javaslatot.

A módosított törvény tehát átláthatóbb és szilárdabb kiválasztási és kinevezési eljárást vezetett be az Igazságügyi Minisztérium szintjén, és az is növelte a stabilitást, hogy miniszteri rendeletek helyett jogszabályban határozták meg az eljárást. Ezt a Velencei Bizottság a sürgősségi eljárás keretében elfogadott véleményében pozitívan értékelte. A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa ügyészi szekciójának konkrét bevonása azt is elősegíti majd, hogy a tisztségekre jelölt személyek elnyerjék a bírói és ügyészi kar támogatását. Bár a választott megoldás nem akadályozza meg a minisztert abban, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának negatív véleménye ellenére vagy az elnök elutasítását követően is tovább vigye a jelölést, a bevezetett további biztosítékok hozzájárulnak ahhoz, hogy a jelölési eljárás során megfelelően megvizsgálják és figyelembe vegyék a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának véleményében felhozott érveket.

A Velencei Bizottság sürgősségi eljárás keretében elfogadott véleményében megállapította, hogy bár a kinevezési eljárás továbbra is meghatározó szerepet biztosít az igazságügyi miniszternek, a kinevezéssel kapcsolatos politikai felelősség megoszlik a miniszter és Románia elnöke között, és hangsúlyosabb szerephez jut a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa. A Velencei Bizottság szerint több intézményi szereplőnek az eljárásba való bevonása megfelelő szintű átláthatóságot biztosít, és a módosítás előrelépést jelent a részrehajló kinevezések kockázatával szembeni védelem tekintetében.

A magas rangú ügyészek felmentési eljárása hasonló a kinevezési folyamathoz. A módosított törvény értelmében az eljárás megindítására az igazságügyi miniszternek a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának ügyészi szekciójához intézett véleménykérése alapján kerül sor. A vélemény nem kötelező erejű, és annak kiadását követően a miniszter felmentési javaslatot tehet Románia elnökének, aki csak törvényességi okokból utasíthatja el a javaslatot. Egy módosításra az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítéletét⁴⁷ követően került sor, amely felhívta a figyelmet a végrehajtó és törvényhozó hatalmi ágtól független hatóság beavatkozásának egyre növekvő fontosságára az ügyészek kinevezését és felmentését érintő döntések tekintetében, valamint annak kockázatára, hogy a felmentés elrettentheti a bírákat és ügyészeket az igazságszolgáltatásról szóló nyilvános vitában való részvételtől. Az ügyészek

⁴⁷ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2020. május 5-i ítélete, Kövesi kontra Románia, 3594/19.

vezetői tisztségből való felmentésére irányuló eljárás közigazgatási bíróság előtti jogorvoslati eljárással egészült ki, amely 15 napot biztosít a felmentett ügyésznek arra, hogy megtámadja a felmentést, így a bíróságnak lehetősége van (de nem köteles) megvizsgálni a javasolt felmentés törvényességét és megalapozottságát⁴⁸.

Az Országos Korruptióellenes Ügyosztály főügyészének kinevezésének kapcsolatos 2018. évi ajánlást illetően a 2021. évi EEM-jelentés megállapítja, hogy az ajánlás teljesült.

Az igazságszolgáltatásról szóló módosított törvények átláthatóbb és szilárdabb kiválasztási eljárást vezetnek be az ügyészség vezetői álláshelyeire történő kinevezések tekintetében, valamint további biztosítékokat állapítanak meg annak érdekében, hogy fokozzák az igazságügyi miniszter elszámoltathatóságát a jelölések előterjesztésével kapcsolatban. Az ügyészségek vezetői álláshelyeire történő kinevezésére és az azokból történő felementésére irányuló eljárás az EEM megindítása óta vitatott kérdés, és a Velencei Bizottsággal folytatott konzultáció fontos mód arra, hogy biztosítsák a választott megoldás fenntarthatóságát. A román kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy messzemenően figyelembe veszi a Velencei Bizottságnak az igazságszolgáltatásról szóló törvényekkel kapcsolatos, hamarosan elkészülő véleményét. A Bizottság a jogállamisági jelentés keretében továbbra is figyelemmel kíséri majd e kötelezettségvállalás nyomon követését és az új jogszabályok gyakorlati végrehajtását.

Magatartási kódexek

2017. évi ajánlás: Biztosítani kell, hogy a parlamenti képviselők magatartási kódexe olyan egyértelmű rendelkezéseket tartalmazzon az intézmények közötti kölcsönös tiszteletről vonatkozóan, amelyek előírják, hogy a parlamenti képviselőknek és a parlamenti eljárásoknak tiszteletben kell tartaniuk az igazságszolgáltatás függetlenségét. Hasonló magatartási kódexet kell elfogadni a miniszterek tekintetében is.

Amint arról 2021-ben beszámoltunk, 2017 vége óta hatályban van a parlamenti képviselők magatartási kódexe⁴⁹. Bár a kódex nem tartalmaz kifejezetten az igazságszolgáltatás függetlenségének tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezéseket⁵⁰, de – amint azt a 2021. évi EEM-jelentés is megállapítja⁵¹ – hozzájárulhatott a tudatosság növeléséhez és így ahhoz is, hogy csökkent azoknak az eseteknek a száma, amikor a parlamenti folyamat során nem vették figyelembe az igazságszolgáltatás függetlenségét, vagy amikor bizonyos parlamenti képviselők bíralták az igazságszolgáltatási rendszert és egyes bírakat és ügyészeket. A 2020-ban módosított miniszteri magatartási kódex tartalmazza a független igazságszolgáltatás tiszteletben tartásának kötelezettségét⁵².

A 2021. évi EEM-jelentés óta csökkent a parlamenti képviselők által megfogalmazott nagy horderejű nyilvános bírálatok száma, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy aláássák az

⁴⁸ A korábbi törvénytől eltérően a vezető ügyész felmentésére vonatkozó elnöki rendelet megtámadásának nincs halasztó hatálya a felmentésre.

⁴⁹ A Parlament 77/2017. sz. határozata: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>

⁵⁰ A magatartási kódex nem említi kifejezetten az igazságszolgáltatás függetlenségének tiszteletben tartását, hanem általános rendelkezést tartalmaz a hatalmi ágak szétválasztásának tiszteletben tartására vonatkozóan: Az 1. cikk (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A képviselők és szenátorok kötelesek becsülettel és fegyelemmel eljárni, figyelembe véve a hatalmi ágak államon belüli szétválasztásának és egyensúlyának elvét, az átláthatóságot, az erkölcsi feddhetetlenséget, a felelősséget és a Parlament hírnevének tiszteletben tartását”.

⁵¹ A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának honlapja – a bírói függetlenségre vonatkozó nyilatkozatok és határozatok.

⁵² A magatartási kódex 3. cikkének (1) bekezdése

igazságszolgáltatás függetlenségét, továbbá nem fordult elő olyan szabálysértés, amely próbára tette volna a kódex hatékonyságát. 2021 és 2022 folyamán a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa nyolc olyan kérelemnek adott helyt, amely a bírák szakmai jóhírnevének, függetlenségének és pártatlanságának védelmére irányult, 18 esetben pedig az ügyészek tekintetében adott helyt ilyen kérelemnek⁵³. A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa megjegyezte, hogy a korábbi helyzettől eltérően, amikor a bírákat és az ügyészeket becsmérő kampányokat politikusok indították országos médiaorgánumban, a legtöbb kérelem jelenleg a helyi médiában megjelenő nyilatkozatokhoz kapcsolódik.

Ez a javuló helyzet esélyt adhat annak a kockázatnak a kivédésére, hogy a jövőben ismét konfliktusokkal terheltebb légkör alakuljon ki, és a politikusok részéről újból támadások érik a bírákat és az ügyészeket. A magatartási kódexeket például olyan iránymutatásokkal, példákkal és figyelemfelkeltő intézkedésekkel lehetne kiegészíteni, amelyek ismertetik, hogyan kell eljárni konkrét helyzetekben. A román hatóságok mérlegelhetnék, hogy előrelépést lehet-e elérni oly módon, hogy amennyiben a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa elmarasztalja egy adott parlamenti képviselőnek vagy a kormánynak egyes bírakkal és ügyészekkel vagy az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos nyilatkozatait, nyomon követésként haladéktalanul megvizsgálják, hogy sor került-e a kódex megsértésére. Ezeket a fejleményeket a jogállamisági jelentések keretében figyelemmel lehetne kísérni.

Létrehozták a parlamenti képviselők és a miniszterek magatartási kódexeit, amelyek hozzájárulhattak a tudatosság növeléséhez és így ahhoz is, hogy jelentős mértékben csökkent azoknak az eseteknek a száma, amikor nem vették figyelembe az igazságszolgáltatás függetlenségét, vagy amikor bíralták az igazságszolgáltatási rendszert és egyes bírákat és ügyészeket.

A polgári perrendtartásról szóló törvény

2017. évi ajánlás: Az igazságügyi miniszternek, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának és a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszékeknek véglegesítenie kell a cselekvési tervet, amely biztosítja a polgári perrendtartás fennmaradó előírásainak végrehajtására vonatkozó új határidő tiszteletben tartását.

Ez az ajánlás a polgári perrendtartás reformjának lezárására vonatkozott, amely többek között a polgári eljárás és bizonyos esetekben a fellebbezési eljárások tanácsai kamarái szakaszát hozta létre. 2018-ban ezt a reformot elvetették⁵⁴. A 2021. évi EEM-jelentés fenntartotta azt a 2019-ben megfogalmazott következtetést, hogy ez a stabilitás időszakát hozhatja el az igazságszolgáltatási rendszer érintett ágában, és teljesítettnek tekintette az ajánlást.

A legutóbbi EEM-jelentés óta nem számoltak be további fejleményekről és az ajánlás továbbra is teljesül. A jogállamisági jelentéssel összefüggésben jelenleg vizsgálják a bírósági eljárások hatékonyságára és minőségére vonatkozó értékeléseket.

Büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvénykönyv

• 2018. évi ajánlás: Fagyasszák be a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvénykönyv változtatásainak hatálybalépését.

⁵³ A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa 2021-ben összesen 36 határozatot hozott (23 kérelemnek helyt adott, 10-et elutasított, a maradékot pedig törölték vagy visszavonták), 2022-ben pedig 18-at (8 elfogadás, 9 elutasítás, 1 törlés) a bírák és ügyészek szakmai jóhírnevének, függetlenségének és pártatlanságának védelmére irányuló kérelmek esetében.

⁵⁴ A módosított jogszabályok 2018. decemberben léptek hatályba.

- 2018. évi ajánlás: Nyissák meg újra a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvénykönyv felülvizsgálatát, maradéktalanul figyelembe véve az uniós joggal és a nemzetközi korrupcióellenes okmányokkal, valamint az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében született ajánlásokkal és a Velencei Bizottság véleményével való összeegyeztethetőség szükségességét.
- 2017. évi ajánlás: A román büntetőjogi törvénykönyvek reformjának jelenlegi szakaszát le kell zárni, amely során a Parlamentnek az igazságügyi hatóságokkal folytatott konzultációt követően tovább kell vinnie a kormány által 2016-ban benyújtott módosítások elfogadására irányuló terveket.

Az EEM-jelentések következetesen és ismételten szorgalmazták, hogy Románia zárja le 2014. évi büntetőjogi törvénykönyveinek reformját. E reform egyik fő mozgatórugója az alkotmánybírói határozatokhoz való alkalmazkodás, valamint az uniós irányelvek átültetése volt. 2014 óta az Alkotmánybíróság 80 határozatot fogadott el, amelyekben alkotmányellenessé nyilvánította a törvénykönyvek különböző rendelkezéseit⁵⁵. Kihívást jelentett, hogy e határozatok tükrözése érdekében a jogszabályok gyors és következetes kiigazítására volt szükség⁵⁶. A korábbi években a Bizottság részletesen beszámolt a törvénykönyvek felülvizsgálatával kapcsolatos fejleményekről, és ismételten hangsúlyozta, hogy a reformok lezárása kiemelt feladat.

Az Alkotmánybíróság 2014 óta hozott számos nagy horderejű határozata mindkét törvénykönyv több rendelkezését megsemmisítette, emellett kiemelt hatással volt a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre⁵⁷. A politikai és jogalkotási megoldások hiánya fokozott akadályokat és jogbizonytalanságot eredményezett a magas szinten elkövetett korrupciós ügyek kivizsgálása, büntetőeljárás alá vonása és szankcionálása tekintetében, emellett bíróságon megbukó ügyekhez, a bizonyítékok elfogadhatóságával kapcsolatos jogbizonytalansághoz, valamint a vizsgálatok újraindításához vagy perújrafelvételhez vezetett. Bizonyos esetekben jogalkotási intézkedés hiánya miatt az Alkotmánybíróságnak ugyanazon tárgykörben több egymást követő határozatot kellett hoznia, és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék értelmezésére volt szükség ahhoz, hogy a bíróságok következetesen alkalmazzák azokat.

Egy közelmúltbeli példa valószínűleg különösen káros hatással lesz a folyamatban lévő fontos büntetőügyekre. Az Alkotmánybíróság 2018-ban alkotmányellenesnek nyilvánította a büntethetőség elévülésének megszakítására vonatkozó rendelkezést minden olyan bűncselekmény tekintetében, amelyre elévülési idő vonatkozik. A bíróságok többsége figyelembe vette ezt a határozatot azáltal, hogy szigorúbban értelmezte azokat a helyzeteket, amelyekben valamely eljárási aktus az elévülési idő megszakításához vezethet. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság ugyanezen cikkekre vonatkozó 2022. májusi második határozatában megállapította, hogy nem orvosolták a helyzetet új törvényi rendelkezések elfogadásával. E határozat szerint az első határozat meghozatalától kezdve mindaddig, amíg a jogalkotó nem határozza meg az elévülés megszakadásának feltételeit, nincs jogalap a büntethetőség elévülésének megszakítására. 2022-ben sürgősségi kormányrendeletet adtak ki annak

⁵⁵ 66 határozat a büntetőeljárás törvénykönyvre, 14 pedig a büntető törvénykönyvre vonatkozik.

⁵⁶ Amint azt a román kormány megjegyezte, bár a jogszabály-módosítások elfogadásával már orvosolták az alkotmányellenességgel kapcsolatos hiányosságok egy részét, 32 olyan alkotmánybírói határozat esetében, amely a büntetőeljárás törvénykönyvre vonatkozik, és 13 olyan határozat esetében, amely a büntető törvénykönyvvel kapcsolatos, még mindig nem történt jogalkotási beavatkozás.

⁵⁷ Ide tartozik például a hivatali visszaélés bűncselekményének meghatározása, a műszaki megfigyelési módszerek (telefonbeszélgetések lehallgatása) alkalmazásának feltételei vagy a bűncselekményekre vonatkozó különleges elévülési idő. E tekintetben lásd a harmadik értékelési kritériumot is.

tisztázására, hogy a jövőben milyen feltételek vonatkoznának az elévülési idő megszakadására, ennek azonban nem lenne visszamenőleges hatálya. Emellett az Alkotmánybíróság előtt jelenleg is folyamatban vannak a kormányrendelettel kapcsolatos kifogások. A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék 2022. október 25-én kimondta, hogy a legkedvezőbb jog alkalmazásának elve alapján a 2014–2022 közötti időszakban nem tekinthető úgy, hogy az ügyészség eljárási cselekményei megszakítanak a büntethetőség elévülését⁵⁸. Ez az eseménysor súlyos következményekkel járhat. A Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsának ügyészi szekciója figyelmeztetett arra, hogy ez jelentős számú ügyben a büntetőeljárás befejezéséhez és a büntetőjogi felelősség megszűnéséhez vezet⁵⁹.

A 2021. évi jelentés óta konkrét lépések történtek a két törvénykönyv felülvizsgálatának előmozdítása érdekében. A 2019-ben létrehozott intézményközi munkacsoport folytatta munkáját, és a felülvizsgált tervezeteket 2021 nyarán konzultáció céljából közzétették az Igazságügyi Minisztérium honlapján. Egy évvel később, 2022. június 2-án az Igazságügyi Minisztérium jóváhagyás céljából megküldte a kormánynak a törvénytervezetek felülvizsgált változatát⁶⁰. A felülvizsgálat Románia nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervében foglalt reform mérföldkövei között is szerepel.⁶¹

Még nem zárult le a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárási törvénykönyv felülvizsgálatára irányuló jogalkotási folyamat, amelynek az a célja, hogy a rendelkezések összhangba kerüljenek a román Alkotmánybíróság határozataival. Ezen összehangolás során figyelembe kell venni továbbá az uniós joggal és a nemzetközi korrupcióellenes eszközökkel, valamint az EEM-ajánlásokkal és a Velencei Bizottság véleményével való összeegyeztethetőség szükségességét. A büntethetőség elévülésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat közelmúltbeli fejleményei, valamint azoknak a tárgyalás előkészítő szakaszban lévő ügyekre és folyamatban lévő bírósági eljárásokra gyakorolt jelentős hatása azt mutatja, hogy szükség van ilyen összehangolásra. A két törvénykönyv felülvizsgálatának lezárása Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervében vállalt kötelezettségek között is szerepel, és a Bizottság az ezzel összefüggésben előírányzott konkrét eljárásoknak megfelelően alaposan meg fogja vizsgálni a módosított törvénykönyveket.

Jogalkotási folyamat az EEM területén

⁵⁸ A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék 67/2022. határozata, amely az Alkotmánybíróság 297/2018. sz. és 358/2022. sz. határozatára hivatkozik.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Lásd még a 3. értékelési kritériumot.

⁶⁰ További részletekért lásd a 2022. évi jogállamisági jelentést. A jelenlegi tervezet különösen a büntető törvénykönyvben szereplő hatáskörrel való visszaélés bűncselekményének módosítását javasolja annak pontosítása érdekében, hogy a „kötelezettség megsértését” törvényben, kormányrendeletben, sürgősségi kormányrendeletben vagy más olyan normatív aktusban kell meghatározni, amely elfogadásának időpontjában a törvénnyel esett egy tekintet alá. Az említett bűncselekménnyel kapcsolatos egyértelműség hiánya akadályozta a büntetőeljárás lefolytatását, és a módosítás várhatóan megkönnyíti e bűncselekmény elkövetőinek hatékony büntetőeljárás alá vonását. Az Alkotmánybíróság ítéletét és a Velencei Bizottság 2018. évi véleményét követően javaslat született az elektronikus adatrögzítésből származó bizonyítékok felhasználására vonatkozó biztosítékok megerősítésére is.

⁶¹ Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervének „A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárási törvénykönyv módosítása” című 424. mérföldköve előírja Románia számára annak biztosítását, hogy „a 2014-ben hatályba lépett Büntető Törvénykönyv és a Büntetőeljárási Törvénykönyv rendelkezései összhangba kerüljenek az alkotmányos rendelkezésekkel, összhangban a Btk. és a Büntetőeljárás közelmúltbeli módosításainak alkotmányossági szempontjairól szóló nemzeti alkotmánybírósági határozatokkal.” A Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervében vállalta e reform 2022 decemberére történő végrehajtását.

Az EEM 2017. évi ajánlása: A jogalkotási folyamat átláthatóságának és kiszámíthatóságának további javítása, valamint a visszafordíthatatlanságot elősegítő belső biztosítékok megerősítése érdekében a kormánynak és a Parlamentnek teljes átláthatóságot kell biztosítania és megfelelően figyelembe kell venni a döntéshozatalban és a jogalkotási tevékenységben részt vevő érintett hatóságokkal és érdekeltekkel folytatott konzultációkat a büntető törvénykönyvre és a büntető eljárásjogi törvénykönyvre, a korrupciós törvényekre, a feddhetetlenségre vonatkozó jogszabályokra (összeegyeztethetlenségek, összeférhetetlenség, jogtalan vagyonszerzés), az igazságszolgáltatás (az igazságszolgáltatás szervezeteire vonatkozó) törvényeire, valamint a polgári törvénykönyvre és a polgári perrendtartásra vonatkozó döntéshozatallal és jogalkotási tevékenységgel kapcsolatban, a kormány által 2016-ban elfogadott döntéshozatali folyamat átláthatóságából merítve.

Az ajánlás révén elismerést nyert, hogy a reformok fenntarthatósága és eredményessége legjobban egy nyitott és szilárd jogalkotási folyamat útján biztosítható⁶². A 2021. évi EEM-jelentés megállapította, hogy különböző reformjavaslatok – az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályra, az igazságszolgáltatásról szóló törvényekre, majd később a büntető törvénykönyvre és a büntetőeljárás törvénykönyvre vonatkozó – jogalkotási folyamata lehetőséget nyújt az ajánlás szerinti megközelítés alkalmazásának igazolására.

Nem mindig sikerült megtalálni az egyensúlyt a kiemelt kötelezettségvállalások sürgősséggel történő teljesítése, valamint az átlátható és inkluzív folyamat biztosításának szükségessége között. Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának felszámolásáról szóló törvény gyors elfogadása aggályokat vetett fel azzal kapcsolatban, hogy az érdekelt feleknek kevés lehetőségük volt arra, hogy észrevételeket tegyenek az új rendelkezésekkel kapcsolatban, amit maga a Velencei Bizottság is hangsúlyozott⁶³. Az igazságszolgáltatásról szóló törvényeket szintén sürgősségi eljárásban fogadta el a Parlament⁶⁴, és gyorsított nyilvános konzultációt tartottak a Parlament elé terjesztett végleges szövegváltozatokról. Az érdekelt felek arra is rámutattak, hogy a parlamenti vitákat siettették, és nem volt elegendő idő a módosítások érdemi megvitatására⁶⁵.

A 2022. évi jogállamisági jelentés általánosabb észrevételeket tett a romániai jogalkotási folyamattal kapcsolatban, megjegyezve, hogy a jogszabályok gyakori módosítása és a sürgősségi kormányrendeletek rendszeres alkalmazása továbbra is aggályokat vet fel a jogszabályok stabilitásával és kiszámíthatóságával kapcsolatban. Ebben a keretben a Bizottság arra vonatkozó ajánlást adott Romániának, hogy a jogszabálytervezetek elfogadása előtt biztosítsa a hatékony nyilvános konzultációt⁶⁶. A 2023. évi jogállamisági jelentés nyomon fogja követni ezen ajánlás végrehajtását. Románia helyreállítási és rezilienciaépítési terve is foglalkozik a jogalkotás minőségével kapcsolatos kérdésekkel, ideértve a jogszabályok minőségének felügyeletére szolgáló szakosodott struktúrát, továbbá a jogszabályok egységes szerkezetbe foglalt változatainak rendszeres újbóli közzétételét azok

⁶² A 2022. évi jogállamisági jelentés (országfejezet a jogállamiság romániai helyzetéről), valamint az európai szemeszter országspecifikus ajánlásai rávilágítottak a jogalkotási folyamat általában vett kiszámíthatóságával és minőségével kapcsolatos aggályokra.

⁶³ A Velencei Bizottság véleménye az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények külön ügyosztályának felszámolásáról szóló törvénytervezetről (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ A sürgősségi jogalkotási eljárásrban mindét kamara számára 15 nap állt rendelkezésre, szemben a kamaránként 45 napos rendes jogalkotási eljárással.

⁶⁵ A vitákon jelen lévő nem kormányzati szervezetek észrevételei és médiabeszámolók.

⁶⁶ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Romániában, 2. o.

módosításai esetén, valamint a sürgősségi kormányrendeletek alkalmazására vonatkozó módszertan kidolgozását.

Bár a reformok ütemterve nem mindig tett lehetővé kiterjedt konzultációkat, a román kormány mindazonáltal az ajánlással összhangban ilyen irányú lépéseket tett, és törekedett az átláthatóság biztosítására, valamint arra, hogy az érintett szereplőknek lehetőségük legyen véleményt nyilvánítani a javasolt reformokról. A Bizottság a jogállamisági jelentésben továbbra is figyelemmel fogja kísérni a jogszabálytervezetek elfogadását megelőző hatékony nyilvános konzultációval kapcsolatos általánosabb megközelítést.

A bírósági határozatok közigazgatási végrehajtása

Az EEM 2017. évi ajánlása: A kormánynak megfelelő cselekvési tervet kell kidolgoznia annak érdekében, hogy kezelje a bírósági határozatok végrehajtásával és a bíróságok ítélkezési gyakorlatának közigazgatás általi alkalmazásával kapcsolatos problémákat, ideértve egy olyan mechanizmus létrehozását, amely a jövőbeli nyomon követés lehetővé tétele érdekében pontos statisztikákat biztosít. A cselekvési terv megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében a kormánynak belső ellenőrzési rendszert is ki kell alakítania a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa és a Számvevőszék bevonásával.

A bírósági határozatok tiszteletben tartása és végrehajtása minden igazságszolgáltatási rendszer eredményességének szerves része⁶⁷. E kihívás megválaszolása érdekében Románia cselekvési tervet javasolt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az állammal szembeni bírósági határozatok végrehajtásának elmulasztásával vagy késedelmes végrehajtásával kapcsolatosan⁶⁸ az Emberi Jogok Európai Bírósága által feltárt⁶⁹ strukturális problémák kezelésére. 2019-ben jóváhagyták a cselekvési terv végrehajtására szolgáló intézkedések listáját, amelyek között szerepeltek a jogi keretnek a kellő időben történő végrehajtást célzó módosításai, valamint az olyan ítéletek késedelmes végrehajtásának felügyeletére és megelőzésére szolgáló mechanizmus, amelyekben az állam a pervesztes fél⁷⁰. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a cselekvési terv végrehajtása terén elért eredményekről szóló, 2022. márciusi értékelésében ismételten felszólította a hatóságokat, hogy fokozzák erőfeszítéseiket, és tegyenek tanúbizonyságot a szükséges reformok végrehajtása iránti elkötelezettségükről⁷¹. Ezt követően 2022 októberében új struktúrát hoztak létre a kormány Főtitkárságán belül, amely arra szolgál, hogy figyelemmel kísérje és ellenőrizze az Emberi Jogok Európai Bírósága azt követően hozott ítéleteinek végrehajtását, miután Romániában nem hajtották végre az állami adósokra vonatkozó ítéleteket⁷².

⁶⁷ Lásd: Kézikönyv az emberi jogok európai egyezményének 6. cikkéről – A tisztességes eljáráshoz való jog (polgári jogi ág): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_HUN.pdf

⁶⁸ Lásd: Európa Tanács, a CM/Notes/1280/H46-21 hivatkozási számon.

⁶⁹ Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2005-ben amiatt szankcionálta Romániát, hogy az állam, illetve az állam felelősségi körébe tartozó jogi személyek nem, vagy csak jelentős késéssel feleltek meg a jogerős nemzeti bírósági határozatoknak.

⁷⁰ L1/1814/26.02.2019. sz. memorandum az Emberi Jogok Európai Bíróságának az állami adóssal szemben hozott bírósági határozatok végrehajtásával, illetve végrehajtásának megtagadásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával összhangban az állami adóssal szembeni bírósági határozatok végrehajtását biztosító intézkedésekről.

⁷¹ CM/ResDH(2022)58 ideiglenes állásfoglalás.

⁷² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2023 márciusában fogja elemezni a végrehajtást.

A jogállamisági jelentés mostantól áttekintést nyújt az Emberi Jogok Európai Bírósága irányadó ítéleteinek az egyes tagállamok általi végrehajtására vonatkozó rendszeres mutatókról⁷³. 2022 januárjában Romániában 57 %-os volt az elmúlt tíz évben hozott irányadó ítéletek végrehajtási aránya – szemben a tagállamok 40 %-os átlagával –, az ítéletek végrehajtásához szükséges átlagos időtartam pedig meghaladta a négy évet és két hónapot⁷⁴. A Bizottság a jogállamisági jelentés keretében továbbra is figyelemmel fogja kísérni ezt a kérdést, arra is kitérve, hogy milyen lépéseket tesz Románia egy pontos statisztikák előállítására szolgáló mechanizmus, valamint egy olyan, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa és a Számvevőszék bevonásával kialakítandó belső ellenőrzési rendszer létrehozása érdekében, amely szavatolja cselekvési tervének megfelelő végrehajtását.

A közelmúltban új lépésekre került sor ezen ajánlás végrehajtása érdekében, amelyek várhatóan meg fogják oldani az azonosított, huzamosabb ideje fennálló problémákat. A Bizottság továbbra is szoros figyelemmel kíséri az Európa Tanács szintjén létrehozott nyomonkövetési folyamatot, és adott esetben beszámol arról a jogállamisági jelentések keretében, ahogyan azt minden tagállam esetében teszi⁷⁵.

Stratégiai igazságügyi irányítás és cselekvési terv az igazságszolgáltatás számára

Az EEM 2017. évi ajánlása: A stratégiai igazságügyi irányításnak, azaz az igazságügyi miniszternek, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának, a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszékeknek és a legfőbb ügyésznek biztosítania kell az elfogadott cselekvési terv végrehajtását, és rendszeresen be kell számolnia a nyilvánosság felé annak végrehajtásáról, ideértve a bírósági tisztviselők hiányának, a túlzott munkatehernek és a határozatok indokolásában mutatkozó késedelmeknek a megoldását is.

Az EEM-jelentések szerint a stratégiai igazságügyi irányítás fontos lehetőséget nyújt az igazságszolgáltatási rendszer konszenszusos és fenntartható fejlesztésére. A 2022. évi jogállamisági jelentés értékelése szerint az igazságszolgáltatás fejlesztésére irányuló, 2022. március 30-án elfogadott új stratégia (2022–2025) és az ahhoz kapcsolódó cselekvési terv egyértelmű célkitűzéseket és nyomonkövetési mechanizmust határoz meg. Az új stratégia elfogadása és hatálybalépése az egyik mérföldkö Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervében⁷⁶. A stratégia középpontjában az igazságszolgáltatás függetlensége, minősége és hatékonysága, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés áll. Magában foglalja a bírák és ügyészek fizetésében és nyugdíjában mutatkozó egyenlőtlenségek megszüntetését, az igazságügyi alkalmazottak és a kapcsolódó jogi szakmákat gyakorlók jogállásának korszerűsítését, valamint az igazságszolgáltatásról szóló törvények reformját. A stratégia számos intézkedést irányoz elő az igazságszolgáltatásban tapasztalható munkaerőhiány orvoslására, ideértve az igazságügyi alkalmazottak és a kisegítő alkalmazottak jogállásának korszerűsítését annak érdekében, hogy a bírák és ügyészek az igazságszolgáltatási tevékenységre összpontosíthassanak. Azt a létszámbeli célkitűzést is meghatározza, hogy 2025-re a bírói álláshelyek 95 %-a és az ügyészi álláshelyek 80–85 %-a be legyen töltve⁷⁷.

⁷³ Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtásához szükséges intézkedések elfogadását az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága felügyeli.

⁷⁴ 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Romániában, 28. o.

⁷⁵ Lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, COM(2022) 500 final, 24. o.

⁷⁶ 421. mérföldkö: „Az igazságszolgáltatás fejlesztésére irányuló, 2022-2025-ös stratégiát jóváhagyó törvény hatálybalépése”.

⁷⁷ Az igazságszolgáltatáson belüli munkaerőhiány problémája novemberben nagy nyilvánosságot kapott, amikor is tömegesen érkeztek nyugállományba helyezési kérelmek, ezeket elsősorban bírók nyújtották be.

A stratégia fontos eszköz az igazságszolgáltatás fennmaradó kihívásainak fenntartható módon történő kezeléséhez. A szoros nyomon követés és a nyilvánosság felé történő beszámolás a közbizalmat is erősíteni fogja azzal kapcsolatban, hogy a túlzott munkateherrel és a bírósági ügyek kezelésének ebből fakadó késedelmével kapcsolatos problémák megfelelő prioritást kapnak. A bírói és ügyészi karral és a jogi szakmák gyakorlóival folytatott proaktív és rendszeres kommunikáció és konzultációk szintén hasznosak lehetnek a bírák és ügyészek megnyugtató szempontjából a tekintetben, hogy a munkaerőhiány és az ebből eredő aránytalan munkateherrel kapcsolatos problémák kezelése folyamatban van.

A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának átláthatósága és elszámoltathatósága

Az EEM 2017. évi ajánlása: Az új Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának megbízatása idejére közös programot kell kidolgoznia, ideértve az átláthatóság és az elszámoltathatóság előmozdítására irányuló intézkedéseket. A programnak stratégiát kell tartalmaznia a bírói és ügyészi kar valamennyi szintről érkező képviselői, valamint a civil társadalom és a szakmai szervezetek részvételével tartott rendszeres nyilvános megbeszélések keretében történő tájékoztatásra vonatkozóan, továbbá éves jelentéstételt kell bevezetnie, amelyet a bírák és az ügyészek közgyűlésein kell megvitatni.

Több egymást követő EEM-jelentés következetesen hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa egyértelmű közös álláspontok megfogalmazásával hozzájáruljon a reform lendületéhez, továbbá az átláthatóság és az elszámoltathatóság útján garantálja a bizalmat. A 2021. évi jelentés jelentős aggályokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa képes-e konszenzust kialakítani a bírói és ügyészi karon belül, és lehet-e konstruktív szerepe a bíróságok szervezetével és működésével kapcsolatos kulcsfontosságú döntésekben, ugyanakkor rámutatott azokra az esetekre is, amikor a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa képes volt belső megosztottságát áthidalni és eredményeket elérni⁷⁸.

A kompromisszumok elérésére irányuló erőfeszítések ellenére a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsán belül 2021 óta megosztottág uralkodik olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint például az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztályát felváltó új struktúrán belüli kinevezések, az új Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa tagjai megválasztásának megszervezése vagy a tagok közötti, az igazságszolgáltatásról szóló törvényekkel kapcsolatos nyilvános nézeteltérések. A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának jelenlegi hivatali ideje 2022 végén jár le, és 2022 februárjában megkezdődött az új tagok megválasztásának folyamata. Az új Tanács választása is számos kritikát kapott⁷⁹. A Tanács

Több bírói és ügyészi szakmai szervezet kiemelte egy egyértelmű stratégia fontosságát a munkaerőhiány és a túlzott munkateher kezelése érdekében. A nyugdíjba vonuló bírák arányának csökkentése, valamint a bírói felvételi pályázatok megfelelő kiválasztási spektrumának biztosítása érdekében a végső fokon eljáró bíróságok – a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék és a fellebbviteli bíróságok – elnökei, valamint az összbírói értekezlet egy október 28-án elfogadott állásfoglalásban felszólították a többi kormányzati ágat, hogy hozzanak intézkedéseket a bírák jogállásának megerősítése és a munkakörülmények javítása céljából. A Bizottság a jogállamisági jelentések keretében az igazságszolgáltatáson belüli munkaerőhiánnyal is foglalkozik. A 2022. évi jelentés megállapította, hogy a munkaerőfelvételt meghaladó számú nyugdíjba vonulásra kerül sor.

⁷⁸ A részleteket lásd a 2021. évi EEM-jelentésben.

⁷⁹ A választásokat 2022. július elején, a nyári szünet alatt tartották. Az eredményeket megtámadták, és július 19-én a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa befogadta két bíró kifogását, az ügyészek által benyújtott kifogásokat azonban elutasította, ami nyilvános vitákhoz vezetett. Lásd például: <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>;

hivatalban lévő elnökének a 2022-es évre szóló, ideiglenes elnökké történő kinevezése további reakciókat váltott ki a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsán belül⁸⁰.

A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának működésére vonatkozó felülvizsgált jogszabályi rendelkezések egy sor olyan kötelezettséget tartalmaznak, amelyek hozzájárulhatnak a Tanács átláthatóságához és elszámoltathatóságához. A törvény fenntartja annak lehetőségét, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa tagjait az összeférhetetlenségre és a pártatlanságra is kiterjesztett indokok miatt kizárják a fegyelmi ügyek elbírálásából. Egyértelmű határidőt vezettek be a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa tagjainak a megbízatásuk lejártakor történő helyettesítésére. Végezetül a közgyűlések fenntartják annak lehetőségét, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa tagjait kötelezettségek nemteljesítése miatt visszahívják.

A 2020-as évvel ellentétben, amikor a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa nem működött együtt konstruktívan és nem adott hivatalos véleményt az igazságszolgáltatásról szóló törvények Igazságügyi Minisztérium által közzétett tervezeteiről, a Tanács 2022-ben el tudott fogadni hivatalos álláspontot a kulcsfontosságú jogalkotási projektekről. Bár a Tanácsban vita övezte, és egyes tagok sajnálatukat fejezték ki a bíróságokkal és az ügyészségekkel való konzultáció hiánya miatt, a plenáris értekezlet 2022 februárjában kedvező véleményt adott az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős külön ügyosztály megszüntetéséről szóló törvénytervezetről⁸¹. A Tanács 2022 augusztusában az igazságszolgáltatásról szóló törvénytervezetekről is kedvező véleményt adott⁸², ugyanakkor javaslatokat terjesztett elő bizonyos módosításokra vonatkozóan, és részt vett az ezt követő, a további módosítási javaslatokra vonatkozó parlamenti vitákban.

A legutóbbi jelentés óta a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa az igazságszolgáltatás függetlenségének védelme terén végzett tevékenysége során továbbra is inkább a szekciókra, semmint a plenáris értekezletre támaszkodott⁸³. A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának egyes tagjai kritikát fogalmaztak meg a folyamatok tekintetében, mivel azokat szükségtelenül hosszadalmasnak, a megállapításokat pedig következetlennek találták.

Ami az átláthatóságot és az információkhoz való hozzáférést illeti, a Tanács folytatja a releváns információk közzétételét a honlapján, a plenáris értekezleteket és a szekcióüléseket pedig közvetítik. A fegyelmi határozatokkal kapcsolatos információk szintén elérhetők online.

<https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html>; VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub.

⁸⁰ A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának számos tagja úgy vélte, hogy ez az ideiglenes kinevezés azoknak az alkotmányos rendelkezéseknek a megkerülését jelenti, amelyek értelmében a Tanács elnökének megbízatása egy évre szól és nem újítható meg, egyúttal megkérdőjelezi több, 2022-ben indított fontos eljárás legitimitását, például a Tanács tagjainak megválasztását, az új vezető igazságügyi felügyelő kinevezését és a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék új elnökének kinevezését.

⁸¹ Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa, 2022. február 11-i 1. sz. határozat. A vita azzal a ténnyel függött össze, hogy a Tanács törvénymódosítás-tervezetét az Igazságügyi Minisztérium átvette egy felülvizsgált törvénytervezetben, ami ahhoz vezetett, hogy a Tanács észrevételek nélkül kedvező véleményt adott ki. A Bizottsághoz intézett levelében a Tanács több tagja azzal érvelt, hogy ez téves benyomást keltett a nyilvánosságban az igazságszolgáltatási rendszer e törvénnyel kapcsolatos teljes egyetértését illetően, noha a tervezett rendelkezésekről nem konzultáltak a bíróságokkal és az ügyészségekkel.

⁸² 2022. augusztus 12-i 115. sz. határozat.

⁸³ A plenáris értekezlet 2022-ben egyetlen határozatot sem hozott, 2021-ben pedig 7-et. 2021-ben az egyik befogadott kérelem a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának egyik tagja által az ügyészséggel kapcsolatban tett nyilvános televíziós nyilatkozatokra vonatkozott. Az ügyészi szekció 2021 decemberében arra a következtetésre jutott, hogy a nyilatkozatok súlyosan érintették az ügyészek, különösen a korrupciós bűncselekmények kivizsgálásával megbízott ügyészek függetlenségét és pártatlanságát.

Az újonnan megválasztott, 2023-ban hivatalba lépő Tanácsnak biztosítania kell, hogy programjában kulcsfontosságú célkitűzésként előmozdítsa az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. E célkitűzések megvalósításának biztosítása szempontjából kulcsfontosságú lesz, hogy a bírói és ügyészi kar valamennyi szintről érkező képviselői, valamint a civil társadalom és a szakmai szervezetek részvételével tartott rendszeres nyilvános megbeszéléseken megvitassák az éves jelentéseket⁸⁴. Az igazságügy területén 2021 decemberében létrehozott civil társadalmi fórum jelentős hozzájárulást nyújthat e tekintetben.

Több egymást követő EEM-jelentés következetesen hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa egyértelmű közös álláspontok megfogalmazásával hozzájáruljon a reform lendületéhez, továbbá az átláthatóság és az elszámoltathatóság útján garantálja a bizalmat. E célkitűzések fontosságát a román kormány elismerte. A 2023-ban hivatalba lépő új Tanács megválasztása lehetőséget kínál az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítására, amit az új Tanács például az alapvető elvekről szóló nyilvános nyilatkozat formájában, valamint a kulcsfontosságú álláspontok Tanács általi folyamatos, kollektív támogatása formájában demonstrálhatna.

Az Igazságügyi Felügyelőség

Az EEM 2018. évi ajánlása: A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa haladéktalanul nevezze ki az Igazságügyi Felügyelőség ideiglenes vezetését és három hónapon belül pályázat útján nevezze ki a Felügyelőség vezetését.

A 2021. évi EEM-jelentés arra a következtetésre jutott, hogy az igazságügyi felügyelettel kapcsolatos strukturális aggályokat továbbra is kezelni kell, az Európai Bíróság 2021. májusi ítéletének fényében is⁸⁵. A 2022. évi jogállamisági jelentés megismételte a vezető igazságügyi felügyelő kiterjedt hatáskörével és elszámoltathatóságának hiányával kapcsolatos aggályokat. Ezek az aggályok magukban foglalták a hatalomnak a vezető felügyelő és helyettese kezében való koncentrációját, a Felügyelőség által indított és végül a bíróságon elutasított ügyek magas arányát, valamint a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa által gyakorolt felügyelet korlátait⁸⁶. Kérdések merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az igazságszolgáltatásról szóló törvényeknek az Igazságügyi Felügyelőség irányítására és elszámoltathatóságára vonatkozó rendelkezései elégséges biztosítékokat nyújtanak-e, és biztosítják-e a megfelelő egyensúlyt a bírák, az ügyészek és a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa között. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem van folyamatban az EUB előtt azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a vezető felügyelőre ruházott kiterjedt hatáskörök összhangban vannak-e a bírói függetlenség követelményeivel⁸⁷.

⁸⁴ A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa az igazságszolgáltatásról szóló 2021. évi jelentést még nem tette közzé, bár megbízatása 2022 decemberében lejár.

⁸⁵ A Bíróság 2021. május 18-i ítélete, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” és társai, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 és C-379/19 egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2021:393, 207. pont.

⁸⁶ A Románia által elért eredményekről készült legutóbbi éves EEM-jelentés (COM(2021) 370 final) rámutat, hogy továbbra is vannak olyan esetek, amikor az igazságszolgáltatás hatékonyságát és függetlenségét kritikával illető bírákkal és ügyészekkel szembeni fegyelmi vizsgálatok és súlyos szankciók aggályokat vetnek fel. A közelmúltban az Igazságügyi Felügyelőség által a pitești fellebbviteli bíróság egyik bírójára ellen kezdeményezett fegyelmi eljárás okozott ilyen aggályokat, amire lényegében azért került sor, mert a bíró úgy döntött, hogy az Európai Bíróság 2021. májusi ítéletére tekintettel mellőzi az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztályát létrehozó jogszabály alkalmazását. A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa végül 2022. április 14-i határozatával elutasította a fegyelmi büntetés alkalmazását.

⁸⁷ C-817/21. sz. ügy, R.I. kontra Inspekția Judiciară, N.L.

A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsáról szóló 2022 októberében elfogadott törvény jelentősen módosította az Igazságügyi Felügyelőségre vonatkozó jogszabályi keretet. A törvény számos rendelkezést tartalmaz az Igazságügyi Felügyelőség hiányzó elszámoltathatóságának, valamint a vezető felügyelőnél megjelenő hatalomkoncentráció megszüntetése érdekében. A vezető felügyelő hatásköreit egy újonnan létrehozott testület ellensúlyozza, amely a megfelelő ellensúly biztosítása érdekében számos hatáskörrel rendelkezik. E testület hatáskörébe fognak tartozni az Igazságügyi Felügyelőség szervezetére és működésére, az ellenőrzési feladatok végzésére és a kinevezési pályázatokra vonatkozó döntések. A vezetőfelügyelő- helyettes kinevezése a vezető felügyelőtől a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa plenáris értekezletének hatáskörébe kerül át, és objektívabb kritériumok alapján fog történni. Hasonlóképpen, az igazságügyi felügyelőket a vezető felügyelő fogja kinevezni a Magsztrátúra Nemzeti Intézetének támogatásával a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának illetékes szekciója által szervezett pályázat alapján. Ezt a pályázatot korábban maga az Igazságügyi Felügyelőség bonyolította le. A törvény tisztázta a pályázatok megszervezésére vonatkozó szabályokat, többek között a kiválasztási kritériumok és a pályázatok elbírálásával foglalkozó bizottságok összetétele tekintetében. Új szabályokat vezetett be a vezető felügyelőt érintő összeférhetetlenségi helyzetek szabályozására, akinek most már az igazgatótanács elé kell terjesztenie az ellenőrző csoportok összetételét (a vezető felügyelő közvetlen döntése helyett). Továbbra is aggodalomra ad okot, hogy a vezető felügyelőnek lehetősége van felülbírálni az eljárás megszüntetéséről szóló határozatot vagy a felügyelő által az előzetes vizsgálatot követően hozott határozat. E szabály gyakorlati alkalmazását és a meglévő biztosítékok hatékonyságát⁸⁸ nyomon kell követni.

Korábban a vezető felügyelő kiválasztása és kinevezése vitákat váltott ki, amint azt a 2021. évi EEM-jelentés részletesen bemutatta. Úgy tűnik, hogy az Igazságügyi Felügyelőség új vezetőjének 2022. júliusi kinevezése egyszerűbb volt, bár mindössze egy pályázó volt. Az új jogszabály kiterjed a vezető felügyelők és helyetteseik kinevezésére is, erősebb felügyeleti hatásköröket ruház a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsára, és bevonja a Magsztrátúra Nemzeti Intézetét az Igazságügyi Felügyelőség felvételi pályázatainak lebonyolításába. Módosult a vezető felügyelő visszahívására vonatkozó eljárás is, míg korábban ennek kezdeményezéséhez a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa teljes plenáris értekezletének határozatára volt szükség, most kezdeményezheti ezt a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsának öt tagja vagy az Igazságügyi Felügyelőség közgyűlése. A függetlenséggel, az elszámoltathatósággal és az Igazságügyi Felügyelőség vezetésének stabilitásával kapcsolatos megfontolások közötti, ebből eredő gyakorlati egyensúlyt továbbra is figyelemmel kell majd kísérni.

2021-ben és 2022-ben a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa által regisztrált fegyelmi büntetések száma nagyjából változatlan maradt⁸⁹. Továbbra is vannak azonban olyan esetek, ahol úgy tűnik, hogy a bíró vagy az ügyész ellen a fegyelmi vizsgálatot és ennek következtében a szankció kiszabását azért rendelték el, mert az adott bíró vagy ügyész korábban a jogállamisággal kapcsolatos problémák miatti kritikus véleményényt fogalmazott meg. Ilyen vizsgálatokat az Igazságügyi Felügyelőség vagy hivatalból, vagy a Magsztrátúra

⁸⁸ A vezető felügyelő az ilyen határozatot csak egy alkalommal bírálhatja felül, és döntését indokolnia kell.

⁸⁹ 2021-ben 24 intézkedés történt bírákkal szemben és 13 ügyészekkel szemben, 2022-ben pedig 26 bírákkal szemben és 6 ügyészekkel szemben. A bírákkal szemben kiszabott szankciók közé tartozott a figyelmeztetések, a hivatalból történő felfüggesztést, a havi munkahelyi juttatások csökkentését, az alacsonyabb beosztásba helyezést, valamint a bírói korból való kizárást. Az ügyészek esetében csak figyelmeztetéseket adtak ki.

Legfelsőbb Tanácsának kérésére indított⁹⁰. Az EUB egyértelművé tette, hogy a bírói függetlenséget alááshatja, ha a fegyelmi felelősségi rendszert a jogszabály szerinti céljától eltérítve a bírósági határozatok feletti politikai ellenőrzésre vagy a bírakkal szembeni nyomásgyakorlásra használják fel⁹¹. A 2022. évi jogállamisági jelentésben említett eseteken kívül a bírakkal szembeni egyéb fegyelmi vizsgálatok esetében is az a benyomás alakult ki, hogy a vizsgálat a nyomásgyakorlás és bizonyos – különösen a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyekben hozott – ítéletek miatti megtorlás egy formája volt⁹².

Bár az elmúlt három évben hiányoztak az Igazságügyi Felügyelőség által indított fegyelmi ügyekkel kapcsolatos nyilvános információk⁹³, a kiszámíthatóság és az átláthatóság javult azáltal, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa úgy döntött, hogy egy kizárólag a bírák és ügyészek számára hozzáférhető portálon, anonimizált formában közzéteszi a jogerőssé vált fegyelmi határozatokat és az etikai kódex megsértésének eseteit.

Ez a 2018. évi ajánlás okafogyottá vált. Az Igazságügyi Felügyelőség új vezetésének lehetősége van annak biztosítására, hogy a fegyelmi vizsgálatokat a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban többé ne használják a bírák és ügyészek tevékenységére gyakorolt nyomásgyakorlás eszközeként. A Bizottság a jogállamisági jelentések keretében továbbra is figyelemmel fogja kísérni a gyakorlati működést.

Az első értékelési kritérium elemzése alapján az ajánlások összességében kielégítően teljesítettnek tekinthetők, és a nyomon követés az éves jogállamisági jelentés ciklusa keretében folytatódhat. A Bizottság üdvözlöi a román kormány arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy a Velencei Bizottság ajánlásainak messzemenő figyelembevételével és az új büntetőjogi törvénykönyvek elfogadási folyamatának befejezésével folytatja a reform megvalósítását. Románia teljes mértékben elkötelezett amellett, hogy együttműködjön a Bizottsággal az éves jogállamisági jelentések elkészítése során. Ez a nyomonkövetési keret már működésbe lépett: számos, az EEM keretében vizsgált kérdés – például az igazságszolgáltatásban elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős ügyosztály helyébe lépő rendszer, az Igazságügyi Felügyelőség működése, az igazságszolgáltatásról szóló törvények és a büntetőjogi törvénykönyvek tágabb jogszabályi kerete, valamint a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának munkája – részletes nyomon követése már folyamatban van. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében tett kötelezettségvállalások, valamint az egyéb releváns uniós programok, különösen a technikai támogatási eszköz keretében rendelkezésre álló további támogatási lehetőségek segíthetnek a vonatkozó reformok végrehajtásának folytatásában.

2.2. A második értékelési kritérium: A feddhetetlenség keretrendszere és az Országos Feddhetetlenség Ügynökség

⁹⁰ A részleteket lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Romániára vonatkozó országfejezet.

⁹¹ Az Európai Unió Bíróságának 2021. július 15-i ítélete, Bizottság kontra Lengyelország (A bírakra vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, 138. pont, és 2021. december 21-i ítélete, Euro Box Promotion és társai, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2021:1034, 239. pont

⁹² Két bírót érintett az elmúlt hónapokban öt fegyelmi vizsgálat megindítása, akik azt állították, hogy az ügyeket a vádlottak kérelmére indították meg az ítélet érdemi vitatása céljából, vagy azokat az Igazságügyi Felügyelőség indította hivatalból.

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

A 2021. évi EEM-jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a 2019-ben azonosított visszalépés kockázatát, amely az integritásra vonatkozó szabályok módosításából eredt, csökkentették, és biztató jelek mutatkoztak arra, hogy az új jogalkotási ciklus egyértelműen kijelölheti az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség fenntarthatósága és a feddhetetlenségre vonatkozó jogszabályi keret felé vezető utat.

Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség továbbra is vizsgálja az összeegyeztethetlenséget, az összeférhetlenséget, valamint a jogtalan vagyonszerzést, és változatlanul stabil eredményeket ér el⁹⁴. A 2022. évi jogállamisági jelentésben foglaltak szerint az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség tekintetében számos pozitív fejlemény következett be. Miután több mint másfél évig elnök nélkül működött az Ügynökség, az Országos Feddhetetlenségi Tanács javaslatára 2021-ben új elnököt neveztek ki az élére⁹⁵.

Az a tény, hogy a vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokat elektronikusan kell kitölteni, és azok 2022 óta nyilvánosan hozzáférhetők az interneten, növelte az átláthatóságot és megkönnyíti az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség munkáját⁹⁶. Képzések szervezésén kívül az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség 2022 májusában elindította az „e-DAI-asszisztens” elnevezésű csevegőrobotot, amely segíti az embereket a platform hatékony használatában. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség saját eszközöket is kifejlesztett annak érdekében, hogy bizonyos kockázati mutatók alapján saját maga azonosítsa a gyanús vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatokat, emellett szorosabban együtt kíván működni a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatallal⁹⁷.

Az EEM-jelentések megállapították, hogy az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség hatékonyságát korlátozza, hogy a feddhetetlenségre vonatkozó jogi keret korszerűsítésre és egyértelműbbé tételre szorul, és azt stabil és fenntartható alapokra kellene helyezni. Nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervében Románia kötelezettséget vállalt arra, hogy 2024-ig hatályba lép a feddhetetlenségéről szóló, egységes szerkezetbe foglalt törvény⁹⁸. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség együttműködik az Igazságügyi Minisztériummal és más partnerekkel e munka továbbvitele érdekében, amelynek befejezése 2023 közepére várható⁹⁹. A feddhetetlenségre, az összeegyeztethetlenségre és az összeférhetlenségre vonatkozó

⁹⁴ 2021. június 1. és 2022. szeptember 30. között az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség több mint 1 700 aktát elemzett, és 218 feddhetetlenséggel kapcsolatos eseményt tárt fel: ezek közül 120 összeférhetlenségi eset, 81 igazgatási összeférhetlenségi eset és 17 jogtalan vagyonszerzési eset volt. A feddhetetlenségi ellenőrök 68 olyan esetet azonosítottak, ahol büncselekmény történhetett, és további vizsgálat céljából az illetékes szervekhez utalták ezeket.

⁹⁵ Az új elnök 2017 óta alelnökként működött. Az alelnöki poszt betöltésére irányuló pályázati eljárás 2022 szeptemberében indult (egy korábbi sikertelen első fordulót követően az idei évben), és várhatóan az év végére fejeződik be. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség elnöke jelezte, hogy alkalmas jelöltek kevés érdeklődést mutattak (mindössze egy pályázó jelentkezett), többek között az állás javadalmazási feltételei miatt.

⁹⁶ 2022. szeptember 30-ig mintegy 10,7 millió vagyon- és érdekeltségi nyilatkozatot tettek közzé az e-DAI portálon (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökségtől a 2022. évi jogállamisági jelentés céljából Romániában tett országlátogatás során kapott tájékoztatás.

⁹⁸ Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervének 431. mérőföldköve szerint: „Az integritásra vonatkozó egységes szerkezetbe foglalt törvények hatályba lépnek. A feddhetetlenségi jogszabályok aktualizálását a feddhetetlenségi jogszabályok előzetes értékelése és elemzése, valamint a normatív aktusok kezdeti csoportosítása alapján kell elvégezni. A projekt második szakaszában a meglévő jogszabályokat egységesítik és naprakésszé teszik, vagy új normatív aktusokra tesznek javaslatot.”

⁹⁹ Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség jelenleg a meglévő feddhetetlenségi szabályok, a nemzetközi standardok és más tagállamok bevált gyakorlatainak átfogó feltérképezését végzi. Ez 2022 végéig befejezésre kerül, és információkkal szolgál majd az új, egységes szerkezetbe foglalt törvénnyel kapcsolatos munkához.

jogszabályok egységes szerkezetbe foglalása lehetővé tenné az ítélkezési gyakorlat és a korrupció megelőzését célzó politikák figyelembevételét, és stabil alapot biztosítana a jövőre nézve.

Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség továbbra is hatékonyan működik, és lépéseket tesz irányításának, eszközeinek és módszereinek javítása érdekében. Jól halad a feddhetetlenségre vonatkozó, 2023-ban elfogadandó átfogó jogszabályi keret kidolgozása, ami lehetőséget kínál az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség munkájának fokozott támogatására, valamint az összeegyeztethetlenségek, az összeférhetlenségek és a jogtalan vagyonszerzések hatékony felderítéséhez és kezeléséhez szükséges egyértelműség és stabilitás megteremtésére. Az új jogszabály Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervének részét képezi, gyakorlati végrehajtása pedig a jogállamisági jelentések szerinti bizottsági nyomon követés hatálya alá tartozik.

A PREVENT rendszer

2017. évi ajánlás: A PREVENT rendszer működésbe lépésének biztosítása. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökségnek és a Nemzeti Közbeszerzési Hivatalnak jelentést kell készítenie a közbeszerzési eljárások előzetes ellenőrzéséről és nyomon követéséről, beleértve az utólagos ellenőrzéseket, valamint a feltárt összeférhetlenségi vagy korrupciós ügyekről, és nyilvános vitákat kell szerveznie a kormány, a helyi hatóságok, az igazságszolgáltatás és a civil társadalom részvételével.

A PREVENT rendszer 2017 óta működik, egy előzetes ellenőrzési mechanizmus alkalmazásával igyekszik elhárítani a közbeszerzési eljárások során felmerülő összeférhetlenségeket. Ez segíti az ajánlatkérő szervezetet abban, hogy még a szerződés odaítélése előtt orvosolják az esetleges problémákat.

A 2021. évi EEM-jelentés alátámasztotta a PREVENT pozitív eredményeit, és az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség megerősítette annak folyamatos eredményességét. 2021. június 1. és 2022. szeptember vége között a PREVENT rendszer közel 20 000 közbeszerzési eljárást vizsgált felül a lehetséges összeférhetlenségek azonosítása céljából, ezek között több mint 3 700 olyan közbeszerzési eljárás volt, ahol uniós források is szerepeltek. Ezek több mint 2 600 ajánlatkérőt és közel 16 000 vállalatot érintettek. A feddhetetlenségi ellenőrök 24 feddhetetlenségi figyelmeztetést adtak ki, amelyek 97 millió EUR-t kitevő eljárásokat fedtek le. Az ajánlatkérő szervek a rendszer keretében bejelentett valamennyi esetben megszüntették azokat az okokat, amelyek potenciális összeférhetlenséghez vezettek: két olyan eset volt, amikor a Nemzeti Közbeszerzési Hivatalt értesítették az esetleges szabálytalanságról. Ez az eredmény megerősíti a 2021. évi EEM-jelentés azon következtetését, hogy ez az ajánlás teljesült.

A PREVENT rendszerre vonatkozó ajánlás már 2018-ban teljesült, és az, hogy a rendszer továbbra is pozitív eredményeket hoz, mutatja annak fenntarthatóságát.

A parlamenti képviselőkkel kapcsolatos bírósági határozatok nyomon követése

2017. évi ajánlás: A Parlamentnek a döntéshozatala során teljes átláthatóságot kell biztosítania a tagjaival szembeni összeegyeztethetlenségre, összeférhetlenségre és a jogtalan vagyonszerzésre vonatkozó végleges és visszavonhatatlan határozatok nyomon követése tekintetében.

Korábbi EEM-jelentések késedelmekre és nyilvánvaló következtelenségekre hívták fel a figyelmet azon parlamenti képviselőkkel szembeni szankciók alkalmazása terén, akikkel

szemben az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség jelentését követően jogerős bírósági határozat összeegyeztethetetlen tisztségek viselését vagy összeférhetetlenség fennálltát állapította meg. A jelentések kiemelték a szabályok lehetséges eltérő értelmezését, különösen akkor, ha a feddhetetlenséggel kapcsolatos eseményre korábbi mandátum vagy pozíció betöltése során került sor, és a szabályok pontosítását javasolták. 2020-ban és 2021-ben a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék pontosította a jogértelmezést. Kimondta, hogy a szankció akkor is alkalmazandó, ha az összeegyeztethetlenség korábbi mandátumra vonatkozik, valamint azt, hogy a hároméves elévülési időt úgy kell értelmezni, hogy az Országos Feddhetetlenségi Ügynökségnek az összeegyeztethetlenség vagy összeférhetetlenség fennállását megalapozó tény megállapításától számított három éven belül kell lezárnia a vizsgálatot (nem pedig úgy, hogy a szankció három év után nem alkalmazandó)¹⁰⁰.

2021 óta egy olyan eset fordult elő, amikor az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség megállapította, hogy egy szenátor összeegyeztethetetlen feladatokat látott el. Ez az érintett személy közhivatalból való azonnali lemondásához vezetett, annak ellenére, hogy az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség határozatát megtámadta a Bíróság előtt. Nem volt olyan ügy, amelyen lemérhető lett volna a Parlament döntéshozatalának átláthatósága a jogerős bírósági határozatok tekintetében.

A 2021. évi EEM-jelentésben foglalt, az új Parlament indulásakor tapasztalt proaktív együttműködésen alapuló pozitív értékelés megerősítést nyert, ezért ez az ajánlás teljesítettnek tekinthető. A Bizottság a jogállamisági jelentések keretében továbbra is figyelemmel fogja kísérni, hogy a Parlament hogyan követni nyomon a képviselőkkel szemben összeegyeztethetlenség, összeférhetetlenség és jogtalan vagyonszerzés miatt hozott, végleges és visszavonhatatlan határozatok végrehajtását.

A második értékelési kritérium elemzése alapján valamennyi ajánlás kielégítően teljesítettnek tekinthető. A Bizottság a jogállamisági jelentésekben továbbra is vizsgálni fogja a feddhetetlenségi kerettel és annak végrehajtásával kapcsolatos fejleményeket. A feddhetetlenségre vonatkozó jogi keret megszilárdítása szintén mérföldkőként szerepel Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervében¹⁰¹.

2.3. A harmadik értékelési kritérium: A magas szinten elkövetett korrupció kezelése

Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság és a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelem

A korrupció volt az a leginkább aggodalomra okot adó terület, amellyel kapcsolatban Románia kérdésessé tette a harmadik értékelési kritérium tekintetében 2017. januárban elért pozitív értékelés megalapozottságát. A 2021. évi jelentés azonban javulást jelzett, ami új lendületet és intézményi stabilitást hozott az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság számára. A 2022. évi jogállamisági jelentés megerősítette a korrupció kivizsgálásának és szankcionálásának hatékonyságával kapcsolatos pozitív tendenciát.

A legutóbbi EEM-jelentés óta és 2022. október végéig az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság 451 magas szinten elkövetett korrupciós ügyet terjesztett bíróság elé, amelyekben összesen 1 067 vádlott volt érintett. Ezek közé tartoznak jelenlegi vagy korábbi

¹⁰⁰ A Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék 2020. november 16-i határozata, valamint 2021. március 19-i 1/2021. sz. határozata.

¹⁰¹ 431. mérföldkő: „A feddhetetlenségi keretre vonatkozó jogszabályok értékelése és aktualizálása”.

miniszterek, miniszter-helyettesek, szenátorok vagy a helyi közigazgatásban magas szintű politikai tisztséget vagy közhivatali betöltő személyek. Ugyanebben az időszakban a bíróságok az Országos Korruptióellenes Igazgatóság által indított ügyekben 564 vádlott jogerős elítéléséről határoztak, és elrendelték közel 24 millió EUR értékű vagyon elkobzását. Az állami szervek jogerős bírósági határozatokat követően több mint 43 millió EUR összegű jogellenesen felhasznált forrást fizettethetnek vissza az Országos Korruptióellenes Igazgatóság által indított ügyekben. Ezek az eredmények megerősítik a 2021-ben megállapított pozitív tendenciát.

Mindazonáltal továbbra is operatív kihívást jelent a magas szinten elkövetett korruptió elleni küzdelem keretében végzett munka. Az álláshelyek betöltése problematikusnak bizonyult, bár némi javulás figyelhető meg az Országos Korruptióellenes Igazgatóságnál betöltött ügyészi állások aránya tekintetében, amely a Bizottságnak benyújtott adatok szerint mostanra elérte a 78 %-ot. A hosszú hivatalban eltöltött időre vonatkozó követelmény volt a fő oka annak, hogy a meglévő üres álláshelyek betöltésére csak korlátozott számú pályázatot nyújtottak be¹⁰². Mivel azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a szolgálati idő követelményét hét évre csökkentő törvényt¹⁰³, a felülvizsgált igazságszolgáltatási törvények nem módosították az Országos Korruptióellenes Igazgatósághoz történő kinevezéshez szükséges szolgálati idő követelményét, és a tízéves követelmény van érvényben, valamint egy kötelező hároméves képzés a Magsztrátúra Nemzeti Intézeténél¹⁰⁴. Tekintettel arra, hogy az Országos Korruptióellenes Igazgatóságon nincs elegendő ügyész, a kiküldés, a kirendelés és az áthelyezés továbbra is fontos eszközök¹⁰⁵. Az új igazságszolgáltatási törvények által az Országos Korruptióellenes Igazgatóság rendes, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsától áthelyezett ügyészeinek felvételi eljárására vonatkozóan bevezetett módosításokról szintén megállapítást nyert, hogy elősegítik e cél elérését. Az Országos Korruptióellenes Igazgatóság operatív kihívásainak kezelése – többek között az ügyészek felvétele tekintetében – a 2022. évi jogállamisági jelentésben szereplő ajánlás, Románia a helyreállítási és rezilienciaépítési tervében pedig kötelezettséget vállalt arra, hogy 2023. június 30-ig 85 %-ra emelik az Országos Korruptióellenes Igazgatóságon betöltött ügyészi álláshelyek arányát¹⁰⁶.

Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztályának felszámolása (lásd az első értékelési kritériumot is) különösen fontos a magas szinten elkövetett korruptió elleni küzdelem szempontjából. Az EUB megjegyezte, hogy az igazságszolgáltatáson belül

¹⁰² Amint azt Románia is elismerte a jogállamisági jelentés céljából benyújtott észrevételeiben, 27. o., valamint az Országos Korruptióellenes Igazgatóság 2021. évi tevékenységi jelentése, 8. o.

¹⁰³ Az Alkotmánybíróság 2021. július 14-i 514. sz. határozata. A Bíróság azzal érvelt, hogy mivel az Országos Korruptióellenes Igazgatóság a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék mellett működő ügyészség szakosított szervezeti egysége, az ügyészeinek ugyanolyan mértékű, ügyészként letöltött szolgálati idővel kell rendelkezniük, mint a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék mellett működő ügyészség ügyészeinek (12 év). Az Országos Korruptióellenes Igazgatóság és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóság azzal érveltek, hogy az ügyészségi struktúrában történő működéshez megkövetelt szolgálati időt nem alkotmányerejű törvény írja elő, és a szolgálati idő 7 évre csökkentésének gyakorlati okaira hivatkoztak.

¹⁰⁴ Egy átmeneti rendelkezés 2026-ig elhalasztja a hároméves képzési időszak beszámítását a szolgálati időbe. Rövid távon ez elősegítheti az Országos Korruptióellenes Igazgatóságon a betöltött álláshelyek arányának növekedését.

¹⁰⁵ 2022 tavaszán az Országos Korruptióellenes Igazgatóságon 145 betöltött álláshelyből 14-et kirendelt ügyész töltött be (ez a személyzet 10 %-a). A bírák és ügyészek jogállásáról szóló új törvény nem rendelkezik az Országos Korruptióellenes Igazgatóságról és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóságról történő kirendelésről; más ügyészségektől az Országos Korruptióellenes Igazgatósághoz és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatósághoz történő kirendelésre azonban lehetőség van (egy alkalommal, legfeljebb egy évre).

¹⁰⁶ Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervének 429. mérföldköve.

elkövetett bűncselekmények ügyosztályának esetében az összetett korrupciós ügyek kivizsgálásához szükséges tapasztalat hiánya, az elégtelen emberi erőforrások és a túlzott munkateher az ügyek elhúzódásának, és kevésbé hatékony kezelésüknek a kockázatával jár¹⁰⁷. Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság nem kapta vissza az igazságszolgáltatáson belüli korrupció kivizsgálására vonatkozó hatáskörét, bár mind a Velencei Bizottság¹⁰⁸, mind a legfőbb ügyész¹⁰⁹ azon a véleményen volt, hogy valószínűtlen, hogy az új struktúra alkalmasabb lenne a bírák és ügyészek által megfogalmazott korrupciós vádak kivizsgálására, mint egy olyan szakosított ügyészség, mint az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság. Mindössze néhány hónappal az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztályának felszámolása után még túl korai lenne értékelni, hogy az új struktúra képes-e az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények hatékony üldözésére¹¹⁰. Az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztályával kapcsolatban az egyik fontos aggály az volt, hogy nem egyértelmű az ügyeknek az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság és az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztálya közötti megosztása, és különösen teljes korrupciós ügyeknek az Országos Korrupcióellenes Igazgatóságtól való áthelyezése, amint egy bíró vagy ügyész érintettsége felmerült. Az új törvény célja, hogy az egyesített ügyeket csak azokra az esetekre korlátozza, amelyekben „a büntetőeljárás megfelelő lefolytatása miatt az ügy nem választható szét”¹¹¹. Megfelelő végrehajtás esetén ez segíthet megelőzni a korrupcióellenes vizsgálatok múltban tapasztalt megszakadását¹¹². Eddig nem jelentettek olyan incidenseket vagy ügyeket, amikor a DNA-val való hatásköri összeütközés kérdésében bírósági döntésre lett volna szükség. A 2022. évi jogállamisági jelentés ajánlást tartalmazott, amely kiemeli az új rendszernek az igazságszolgáltatáson belül elkövetett korrupciós bűncselekmények kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonására gyakorolt hatását.

A büntetőjogi törvénykönyvek elhúzódó felülvizsgálati folyamata (lásd az első értékelési kritériumot) hatással volt a korrupció elleni küzdelemre. Két alkotmánybírósági határozat azzal a következménnyel járt, hogy hazai politikusokkal szembeni korrupciós ügyekben folytatott büntetőeljárások szűntek meg amiatt, hogy a bírói tanácsok összetétele miatt

¹⁰⁷ Amint azt a Bíróság megjegyezte a 2021. május 18-i ítéletében, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” és társai, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 és C-379/19 egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2021:393, 221–222. pont.

¹⁰⁸ 2022. évi véleményében a Velencei Bizottság javasolta a szakosított ügyészségek (az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság és a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóság) arra vonatkozó hatáskörének visszaállítását, hogy a hatáskörükbe tartozó, bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekményeket is kivizsgálják és büntetőeljárás alá vonják, megjegyezve, hogy „[a]z [igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztálya] felszámolásának célja a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények – különösen a korrupció – hatékonyabb kivizsgálásának és büntetőeljárás alá vonásának biztosítása kell hogy legyen. Valószínűtlen, hogy a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék és a fellebbviteli bíróságok mellett működő ügyészség nem szakosított ügyészeiből álló struktúra alkalmasabb lenne a bírák és ügyészek által megfogalmazott korrupciós vádak kivizsgálására, mint a már létező szakosított ügyészség, az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság.” Velencei Bizottság, Vélemény az igazságszolgáltatáson belül elkövetett bűncselekmények ügyosztályának felszámolásáról szóló törvénytervezetről (CDL-AD(2022)003, 37. pont.

¹⁰⁹ A legfőbb ügyésztől a 2022. évi jogállamisági jelentés céljából Romániában tett országlátogatás során kapott tájékoztatás.

¹¹⁰ Lásd az első értékelési kritériumon belül az ügghátralék kezelésére és az ügyek rangsorolására irányuló, jelenleg előtérben álló munkára vonatkozó részt is.

¹¹¹ Az új törvény 3. cikkének (5) bekezdése. Két ügyészség közötti nézetkülönbség esetén a legfőbb ügyész dönt arról, hogy az ügyek egyesítését fenn kell-e tartani.

¹¹² az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság eddig nem számolt be e kérdéssel kapcsolatos incidensekről.

bíróági ítéleteket semmisítettek meg¹¹³. Ugyanakkor egy EUB-ítéletet¹¹⁴ követően 2022 áprilisában a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék helybenhagyta azokat a szabadságvesztés-büntetések, amelyeket egy 2018-as nagy horderejű, a bíróság jogellenes összetétele miatt felfüggesztett ügyben szabtak ki¹¹⁵. 2022 májusában a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék, a fent említett EUB-ítéletet végrehajtva egy másik nagy horderejű ügyben hozott ítéletében úgy rendelkezett, hogy mellőzni kell a bírói tanácsok összetétele jogszerűségére vonatkozó alkotmánybíróági határozatok alkalmazását, és korrupció miatt szabadságvesztésre ítélte az elsőrendű vádlottat¹¹⁶.

A fentebb kifejtettek szerint az Alkotmánybíróság elévülésről szóló ítéletére adandó jogalkotási válasz elmaradása jelentős hatással van a folyamatban lévő ügyekre. Ez különösen igaz a korrupciós ügyekre¹¹⁷. Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság által közzétett becslés szerint ennek következtében összesen 557, ügyészi szakban vagy a bíróság előtt folyamatban lévő büntetőügy megszüntetésére kerülhet sor¹¹⁸. Bár a károkozás pontos mértékét eseti alapon kellene értékelni, az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság becslése szerint ezekben az ügyekben a kár mintegy 1,2 milliárd EUR, a vesztegetés és a befolyással üzérkedés miatti ügyekben érintett teljes összeg pedig mintegy 150 millió EUR. Bár továbbra is vannak polgári jogi lehetőségek az okozott kár egy részének megtérítésére, a büntetőeljárások ilyen nagyszámú korrupciós ügyben történő megszüntetése jelentős hatással lehet a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelemre irányuló erőfeszítésekre és az ilyen cselekmények tényleges következményeire. Az esetleges enyhítő intézkedéseket a Bizottság szorosan figyelemmel fogja kísérni, az EUB azon ítéletének fényében is, amely szerint az uniós joggal ellentétes a nemzeti jogszabályok vagy – az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatához hasonló – nemzeti gyakorlat alkalmazása, amennyiben az az Unió pénzügyi érdekeit sértő korrupciós vagy csalási cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával járhat¹¹⁹. Annak kockázata, hogy vádlottak ezrei mentesülnének a büntetőjogi felelősségrevonás alól, súlyos kritikát váltott ki Romániában.

A legutóbbi, 2021. évi EEM-jelentés óta ismételt változásokról számoltak be a büntetőügyekben eljáró bírói tanácsok összetételében. Következésképpen ha egy fellebbviteli ügyben eljáró bírói tanács két bíróból áll, és az egyik bíró személyében változás következik be, a tanácsot fel kell oszlatni, és a bizonyítékok kezelésének teljes folyamatát előlről kell

¹¹³ A román Alkotmánybíróság 685/2018. és 417/2019. sz. határozatai. Az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy a de jure tagoknak a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék öttagú bírói tanácsaiba való kinevezésére irányuló gyakorlat ellentétes azzal a szabállyal, mely szerint minden tagot sorsolással kell kiválasztani. Az Alkotmánybíróság továbbá úgy találta, hogy a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék elmulasztotta szakosított háromtagú bírói tanácsok létrehozását abból a célból, hogy a korrupciós bűncselekmények miatt indult ügyekben elsőfokon eljárjanak. A részleteket lásd: 2020. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Romániában, 10. o.

¹¹⁴ Az Európai Unió Bíróságának 2021. december 21-i ítélete, Euro Box Promotion és társai, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 egyesített ügyek.

¹¹⁵ A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék 2022. április 7-i határozata.

¹¹⁶ A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék 2022. május 10-i határozata a 105/1/2019. sz. ügyben.

¹¹⁷ A korrupciós ügyeken túl, a terrorizmussal és a szervezett bűnözéssel foglalkozó szakosított ügyészség becslése szerint a Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Igazgatóság hatáskörébe tartozó területen összesen 605 folyamatban lévő ügy lenne érintett, amelyekben a teljes becsült pénzügyi kár meghaladja az 1 milliárd EUR-t. A Legfőbb Ügyészség egyéb bűncselekményekre vonatkozó becslései nem állnak rendelkezésre.

¹¹⁸ Országos Korrupcióellenes Igazgatóság, 2022. október 28-i sajtóközlemény, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Az Európai Unió Bíróságának 2021. december 21-i ítélete, Euro Box Promotion és társai, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19 egyesített ügyek. A részleteket lásd: 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Romániában, 14. o.

kezdeni. Ez kritikus helyzetet teremt az olyan ügyek számára, amelyek 2023 elején elévülnek. A legfőbb ügyész felvetette azt az elképzelést, hogy a bírói testület felosztatásának megakadályozása érdekében a bírákat tartalékba helyezzenek.

2021-ben és 2022-ben is folytatódott a magas szinten elkövetett korrupció miatt folytatott vizsgálatok és kiszabott szankciók eredményességének pozitív tendenciája. A megfelelő büntetőjogi keret és az igazságszolgáltatási törvények vonatkozó rendelkezéseinek stabilizálása fontos lesz annak biztosításához, hogy ez a hatékonyság a továbbiakban is fenntartható legyen (lásd az első értékelési kritériumot is). Az átfogó keretet, valamint azt, hogy Románia hogyan fogja kezelni a Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság előtt álló operatív kihívásokat, amelyek a folyamatos előrehaladás fenntarthatósága szempontjából is alapvető fontosságúak, a Bizottság szorosan figyelemmel fogja kísérni a jogállamisági jelentés keretében végzett nyomon követés részeként.

A parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztése

Az EEM 2017. évi ajánlása: Objektív kritériumokat kell elfogadni a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó döntés meghozatalára és indoklására vonatkozóan annak biztosítása érdekében, hogy a mentelmi jogot ne használják fel a korrupciós bűncselekmények kivizsgálásának és büntetőeljárás alá vonásának elkerülésére. A kormánynak mérlegelnie kellene a miniszterek mentelmi jogának korlátozására vonatkozó törvény módosítását is. Ezeket a lépéseket a Velencei Bizottság és a GRECO segítheti. A Parlamentnek jelentéstételi rendszert kell kidolgoznia, hogy rendszeresen jelentést tegyen a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványok kapcsán a parlamenti kamarák által hozott határozatokról, és nyilvános vitát szervezhetne annak érdekében, hogy a Magisztrátúra Legfelsőbb Tanácsa és a civil társadalom is állást foglalhasson.

Ez az ajánlás a Parlament elszámoltathatóságára vonatkozik azon határozatait illetően, amelyek az ügyészség megelőző intézkedések – például házkutatások, letartóztatások – engedélyezésére vonatkozó megkereséseivel, továbbá az azon parlamenti képviselők elleni nyomozás engedélyezésére vonatkozó megkereséseivel kapcsolatosak, akik miniszterként vannak hivatalban, vagy korábban miniszterek voltak. A múltban a Parlament által hozott határozatok indokolásának hiánya – valamint az, hogy a Parlament számos alkalommal nem tette lehetővé a nyomozás lefolytatását – aggályokat keltett e határozatok tárgyilagosságával kapcsolatban.

A 2021. évi EEM-jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a Parlamenti hozzáállása pozitív irányba változott¹²⁰, és ez azóta is folytatódik. A legutóbbi EEM-jelentés óta az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság csak két esetben kérte a mentelmi jog felfüggesztését, és mindkét esetben a Parlament gyorsan jóváhagyta azt¹²¹. Emellett 2022. november 7-én a Szenátus módosította eljárási szabályzatát annak érdekében, hogy a Képviselőházban már meglévő irányvonalak mentén meghatározott objektív kritériumokat vezessen be a képviselői

¹²⁰ 2019-ben a Képviselőház módosította eljárási szabályzatát, annak érdekében, hogy konkrét utalást tegyen a Velencei Bizottságnak a parlamenti mentelmi jog céljáról és felfüggesztéséről szóló jelentésében foglalt kritériumokra. 2021. márciusi jelentésében a GRECO megjegyzi, hogy a jelek szerint levél útján feloldották azt a nemhivatalos követelményt, hogy az ügyészi szervek teljes ügyiratot nyújtsanak be, amikor olyan, hivatalban lévő vagy korábbi minisztert vonnak büntetőeljárás alá, aki egyben parlamenti képviselő is. Greco RC4(2021).

¹²¹ Az egyik kérelem a házkutatás jóváhagyására vonatkozott a Képviselőház egy tagja esetében, a másik pedig egy hivatalban lévő minisztert érintő bünygyi nyomozás jóváhagyására vonatkozott. Mindkét kérelmet a Képviselőházhoz intézték.

mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmek elbírálására vonatkozóan¹²². A hatályos szabályok betartása fontos lesz a jelenlegi megközelítés fenntartásának biztosításához.

Az EEM keretében végzett nyomon követés fontos területe volt a Parlament elszámoltathatósága az ügyészség megelőző intézkedések engedélyezésére irányuló kérelmeiről és a parlamenti képviselőkkel szembeni nyomozás engedélyezésére irányuló kérelmekről hozott határozatai tekintetében. A 2021. évi EEM-jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a Parlament hozzáállása pozitívan változott, a Szenátus nemrégiben hozott azon döntése pedig, hogy meghatározott objektív kritériumokat vezet be a parlamenti mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmek elbírálására, azt jelenti, hogy mindkét kamara stabil alapokon nyugvó fontos átláthatósági biztosítékokkal rendelkezik. A Bizottság továbbra is figyelemmel fogja kísérni a fejleményeket az éves jogállamisági jelentés keretében végzett nyomon követés során.

A harmadik értékelési kritérium tekintetében a pozitív lendület 2021 óta állandó. Az elemzés alapján az ajánlás kielégítően teljesítettnek tekinthető. Fontos, hogy ez a pozitív eredmény a jövőben is fennmaradjon. Csakúgy, mint más tagállamok esetében, a jogállamisági jelentés nyomon követni, hogy Románia hogyan folytatja a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelem terén még fennálló és új kihívások kezelését, valamint a jelentésben szereplő ajánlások végrehajtását.

2.4. Negyedik értékelési kritérium: A korrupció kezelése valamennyi szinten

A Legfőbb Ügyészség a 2021. júniusi EEM-jelentést követően is folytatta a korrupció és hasonló bűncselekmények hatékony üldözését¹²³. Az igazságszolgáltatáson belül jelentkező emberierőforrás-hiány¹²⁴ és az ügyészség rendelkezésére álló, különleges nyomozási technikákhoz szükséges műszaki eszközök korlátozott volta azonban az ügyészség hatáskörébe tartozó nyomozásokra is hatással van. A Belügyminisztérium keretében működő Általános Korrupcióellenes Igazgatóság (DGA) az ügyészséggel konstruktívan együttműködve folytatta munkáját.

A nemzeti korrupcióellenes stratégia

2017. évi ajánlás: Folytatni kell a nemzeti korrupcióellenes stratégia végrehajtását, betartva a kormány által 2016 augusztusában megállapított határidőket. Az igazságügyi miniszternek jelentéstételi rendszert kell kidolgoznia a nemzeti korrupcióellenes stratégia hatékony végrehajtásáról (beleértve a feddhetetlenséggel kapcsolatos eseményekre vonatkozó statisztikákat a közigazgatásban, a fegyelmi eljárások részleteit és szankcióit, és az érzékeny területeken alkalmazott strukturális intézkedésekkel kapcsolatos információkat).

A 2021. évi EEM-jelentés megállapítása szerint a nemzeti korrupcióellenes stratégiával kapcsolatban további munkára volt szükség a hatékony végrehajtás biztosítása, valamint a korrupció megelőzésének és az ellene folytatott küzdelemnek a fokozása érdekében, az érzékeny területeken és helyi szinten egyaránt.

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

¹²³ A 2021. évi EEM-jelentés óta a 2020-as és 2021-es helyzethez képest kevesebb ügyészségi eljárás indult vesztegetés miatt, míg a közigazgatási tisztviselőket érintő korrupciós vádak kivizsgálása továbbra is a középpontban maradt.

¹²⁴ 2022 júliusában az ügyészségi alkalmazottak állományát csak 55 %-ban töltötték be, és a helyzet tovább romlott.

A kormány 2021 decemberében jóváhagyta a 2021–2025-ös időszakra vonatkozó új nemzeti korrupcióellenes stratégiát¹²⁵, amelynek kialakítása egy belső értékelésen és az OECD által végzett külső ellenőrzésen alapult. Az OECD értékelése elismerte, hogy Románia jelentős lépéseket tett a korrupció elleni küzdelemmel és a feddhetetlenséggel kapcsolatos szakpolitikai megerősítése érdekében, ugyanakkor megjegyezte, hogy jelentős kihívást jelentett a fontos jogalkotási reformok végrehajtásához nyújtott politikai támogatás hiánya¹²⁶.

A 2021–2025-ös stratégia végrehajtása jó úton halad. A munka a meghatározott prioritási területekre összpontosít, és decemberben megkezdődik a részt vevő intézmények szakértői értékelési folyamata. A stratégia végrehajtásáról szóló félidős jelentés a tervek szerint 2023 első negyedévében készül el.

Folyamatban vannak a 2021–2025-ös időszakra szóló korrupcióellenes stratégia hatékony végrehajtásának biztosítására irányuló erőfeszítések. Megkezdődött az értékelési és jelentéstételi mechanizmusok kialakítása. Ez az ajánlás teljesítettnek tekinthető. A Bizottság a jogállamisági jelentések keretében továbbra is figyelemmel fogja kísérni a stratégia végrehajtását.

A lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal

2017. évi ajánlás: Biztosítani kell a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal teljes körű és eredményes működését annak érdekében, hogy kibocsáthassa a bűncselekményből származó vagyon elkobzásáról megbízható statisztikai információkat tartalmazó első éves jelentést. A hivatalnak rendszeres jelentéstételi rendszert kell létrehoznia az adminisztratív kapacitás fejlesztéséről, az elkobzások eredményéről, valamint a bűncselekményekből származó vagyon kezeléséről.

A lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal feladata, hogy biztosítsa a büntetőjogi ügyekben hozott elkobzási határozatok hatékony végrehajtását azon lefoglalt vagyontárgyak hatékony kezelése révén, amelyeket az ügyészek és a bírák juttatnak el a hivatalhoz.

2022-ben a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal tevékenységének hatodik évét kezdte meg, és hatékonyan működik, végrehajtva a vagyonvisszaszerzési rendszer megerősítésére irányuló, a 2021–2025-ös időszakra szóló nemzeti stratégiát. A lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal megbízatását júliusban meghosszabbították¹²⁷, és a hivatal jelenleg azon dolgozik, hogy növelje a vagyoni eszközök nemzeti és nemzetközi nyomon követéséhez szükséges kapacitást, javítsa az együttműködési mechanizmusokat, valamint új eszközöket biztosítson a rendőrség és az ügyészek által folytatott pénzügyi nyomozásokhoz. Az új jogszabályi keret végrehajtása folyamatban van, a hivatal számára elkülönített kiegészítő források tekintetében is. Az új törvény egy bűnmegelőzési és áldozatvédelmi alapról is rendelkezik, amelynek létrehozását a civil társadalom ismételten sürgette. A lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal 2022-ben több mint 60 millió EUR-t foglalt le,

¹²⁵ Ezt Románia helyreállítási és rezilienciaépítési terve is tartalmazza, amelynek 426. mérföldköve „az új nemzeti korrupcióellenes stratégiát jóváhagyó kormányhatározat hatálybalépítését” követeli meg.

¹²⁶ OECD, Evaluation of the Romania Anti-Corruption Strategy 2016–2020 (A 2016–2020 közötti időszakra vonatkozó román korrupcióellenes stratégia értékelése).

¹²⁷ Ez Románia helyreállítási és rezilienciaépítési tervének 422. mérföldkövében is szerepel, amely előírja „a lefoglalt eszközök kezelésével foglalkozó nemzeti ügynökség hatáskörét módosító törvény hatálybalépését.”

szemben a 2021. évi közel 57 millió EUR-val. A hivatal több mint 140 ingó vagyontárgyat kezel, amelyek összértéke közel 5,5 millió EUR¹²⁸.

A 2021. évi EEM-jelentés megállapította, hogy ez az ajánlás teljesült. A Bizottság ezt megerősíti.

A negyedik értékelési kritérium elemzése alapján valamennyi ajánlás teljesítettnek tekinthető. A Bizottság a jogállamisági jelentések keretében továbbra is figyelemmel fogja kísérni a korrupció elleni küzdelmet.

3. KÖVETKEZTETÉSEK

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus létrehozásáról szóló 2006. évi határozat Románia csatlakozási folyamatának szerves részét képezte. Lehetőséget kínált azoknak a fennmaradó kérdéseknek a kezelésére, ahol további előrelépésre volt még szükség annak biztosítása érdekében, hogy az igazságszolgáltatási rendszer és a bűnüldöző szervek képesek legyenek végrehajtani és alkalmazni a belső piac, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása érdekében elfogadott intézkedéseket¹²⁹.

Azóta az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus biztosított keretet az értékelési kritériumok alapján meghatározott reformfolyamatot kísérő együttműködéshez és nyomon követéshez. Ez a folyamat a végső szakaszába lépett, amikor a 2017 januárjában történt pozitív eredménnyel járó helyzetfelmérés nyomán megszületett a tizenkét kulcsfontosságú ajánlás. Bár ez a szakasz meghosszabbodott amiatt, hogy 2018 novemberében nyolc kiegészítő ajánlás kiadása vált szükségessé, Románia a közelmúltban következetesen dolgozott ezen ajánlások végrehajtásán, amint azt a 2021. júniusi jelentés is nyugtázta. E jelentés következtetései jelentős előrelépésről tudtak beszámolni a jogi és intézményi keret vonatkozásában az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében régóta megfogalmazott ajánlások kezelése érdekében.

Az EU-n belüli jogállamisági helyzet alakulása új kontextusba helyezte a Bizottság Romániával folytatott együttműködését. Konkrétabban, az évente elkészítendő jogállamisági jelentés immár olyan folyamatos keretet biztosít, amely lehetővé teszi a fenntartható reformok hosszú távú nyomon követését, Románia esetében éppúgy, mint más tagállamban.

Az éves jogállamisági jelentés ciklusa lehetővé teszi az elfogadott reformok végrehajtási szakaszának a gyakorlatban történő további nyomonkövetését. Az olyan kérdések, mint az igazságszolgáltatásban elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős ügyosztály felszámolását követően annak helyébe lépő új rendszer, az Igazságügyi Felügyelőség működése, a bíróságok és az ügyészségek emberierőforrás-helyzete, a bírósági határozatok közigazgatás általi végrehajtása, a büntetőjogi jogszabályok közelgő felülvizsgálatának a korrupció elleni küzdelem hatékonyságára gyakorolt hatása, valamint a feddhetetlenségi keret és – többek között a Parlament általi – alkalmazásának alakulása, továbbra is nyomon követhetők ezen a módon. Mindez részét képezi majd az igazságszolgáltatási rendszer és a korrupcióellenes keret – a jogállamisági jelentések két alapvető pillére – nyomon követésének. Ez összhangban van a román kormány azon kötelezettségvállalásával, hogy visszafordíthatatlan módon megszilárdítja az igazságszolgáltatás függetlenségének és

¹²⁸ 2022. október 31-i adatok, amelyeket 2022 novemberében a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal küldött meg a Bizottságnak az eredményjelentés elkészítéséhez.

¹²⁹ A Bizottság 2006. december 13-i határozata (C(2006) 6569).

hatékonyságának biztosítása terén eddig elért eredményeket, valamint a korrupció elleni küzdelem terén elért eredményeket.

A román hatóságok azt is egyértelművé tették, hogy az elkövetkező hónapokban több halasztást nem tűrő kérdést is megfelelően nyomon fognak követni. Románia kötelezettséget vállalt arra, hogy tovább elemzi és messzemenően figyelembe veszi a Velencei Bizottságnak az igazságszolgáltatásról szóló törvényekkel kapcsolatos véleményeit, és általánosabban véve azt, ha további intézkedésekre van szükség. Elkötelezett továbbá a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvénykönyv felülvizsgálatának befejezése mellett, hogy biztosítsa az összhangot a román Alkotmánybíróság által 2016 óta hozott határozatokkal. A két törvénykönyv felülvizsgálatának befejezése részét képezi a Románia által a 2022 végéig elfogadandó helyreállítási és rezilienciaépítési tervében vállalt kötelezettségeknek is, és a Bizottság az ezzel összefüggésben előírt eljárásokkal összhangban mélyrehatóan értékelni fogja a felülvizsgált törvénykönyveket. Egy utolsó halasztást nem tűrő kérdés azzal áll kapcsolatban, hogy az újonnan hivatalba lépő Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa képes lesz-e hozzájárulni a reform lendületéhez, a román kormány pedig kifejezte abbéli bizalmát, hogy a Tanács képes lesz új lendületet adni az átláthatóságnak és az elszámoltathatóságnak.

Románia már bizonyította szilárd elkötelezettségét az iránt, hogy az éves jogállamisági jelentés ciklusa alapján dolgozzon, és ennek keretében továbbra is konstruktívan együttműködik. Ezzel párhuzamosan Románia helyreállítási és rezilienciaépítési terve lehetővé tette az előrehaladás terén szükséges konkrét mérföldkövek meghatározását is.

A Bizottság bízik abban, hogy a legfontosabb utolsó lépések megtételével az együttműködés és a romániai igazságszolgáltatási rendszer és korrupcióellenes politikák nyomon követése folytatható lesz a jogállamisági jelentés és a jogállamisági eszköztár más, valamennyi tagállamra vonatkozó elemei alapján is. A jogállamisági jelentések keretében már léteznek ezirányú ajánlások, valamint a technikai támogatási eszköz keretében a reformfolyamatot támogató programok.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért eredmények elegendőek a Románia által az EU-hoz való csatlakozásakor tett kötelezettségvállalások teljesítéséhez.

Fontos, hogy Románia az éves jogállamisági jelentés ciklusán belül és az uniós jogállamisági eszköztár más elemeinek támogatásával továbbra is következetesen dolgozzon az e jelentésben meghatározott fennmaradó kötelezettségvállalások konkrét jogszabályokba való átültetésén és folyamatos végrehajtásán.

A Bizottság kellően figyelembe fogja venni a Tanács és az Európai Parlament észrevételeit¹³⁰, mielőtt az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló határozattal összhangban végleges határozatot hoz Romániáról.

¹³⁰ A Romániára vonatkozó együttműködési és ellenőrzési mechanizmus lezárására a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform, a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i 2006/928/EK bizottsági határozat (C(2006) 6569.) visszavonásáról szóló bizottsági határozat formájában kerülne sor.

Melléklet: Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról szóló határozat szerinti értékelési kritériumok

A Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i bizottsági határozat értelmében Románia által teljesítendő értékelési kritériumok:

1. értékelési kritérium: A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa kapacitásának és elszámoltathatóságának erősítésével átláthatóbb és hatékonyabb igazságszolgáltatási folyamat biztosítása. Az új polgári és büntetőeljárás törvénykönyv hatásáról szóló jelentés készítése és hatásának ellenőrzése.
2. értékelési kritérium: Az előírásnak megfelelően feddhetetlenségi ügynökség felállítása, melynek felelőssége a vagyonok, összeegyeztethetlenségek és lehetséges összeférhetlenségek ellenőrzése, valamint kötelező erejű határozatok meghozatala, melyek alapján visszatartó erejű szankciók léptethetők életbe.
3. értékelési kritérium: A már elért fejlődésre építve magas szintű, korrupció gyanúját felvető ügyekben komoly, pártatlan nyomozások indítása.
4. értékelési kritérium A korrupció megelőzésére és megfékezésére irányuló további intézkedések fogantatása, különösen a helyi önkormányzatokban.