

Bruksela, 23 listopada 2022 r.
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	22 listopada 2022 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 664 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 664 final.

Zał.: COM(2022) 664 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 22.11.2022 r.
COM(2022) 664 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji

1. WPROWADZENIE

Mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW) ustanowiono wraz z przystąpieniem Rumunii do UE w 2007 r. jako środek przejściowy mający na celu ułatwić temu państwu dalsze działania na rzecz reformy sądownictwa i nasilenia walki z korupcją¹. Mechanizm ten stanowił wspólne zobowiązanie państwa rumuńskiego i UE. Zgodnie z decyzją ustanawiającą mechanizm – co podkreśliła również Rada i potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)² – MWiW będzie stosowany do momentu, gdy wszystkie cele referencyjne³ odnoszące się do Rumunii zostaną w zadowalającym stopniu osiągnięte.

Prace w ramach MWiW trwają od 2007 r. i mają na celu wspieranie i śledzenie procesu reform w oparciu o cele referencyjne. W styczniu 2017 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną ocenę postępów poczynionych w ciągu dziesięciu lat stosowania mechanizmu⁴. Wyniki oceny wyraźnie wskazują na znaczne postępy. Komisja przedstawiła dwanaście konkretnych zaleceń, których realizacja w sposób nieodwracalny wystarczyłaby do zakończenia stosowania mechanizmu MWiW, pod warunkiem jednak, że nie następowałyby żadne zmiany, które wyraźnie świadczyłyby o próbie odwrócenia przebiegu postępów.

Od tamtego czasu Komisja przeprowadziła cztery oceny postępów w realizacji zaleceń. Sprawozdania z okresu od końca 2017 r. do 2019 r. wskazywały na słabnącą dynamikę reform. Wskutek działań podjętych przez Rumunię konieczne było ponowne otwarcie kwestii, które w sprawozdaniu ze stycznia 2017 r. uznano za zamknięte; wydano zatem dodatkowe zalecenia⁵. Zarówno Parlament Europejski, jak i Rada podzieliły te zastrzeżenia⁶. W sprawozdaniu z czerwca 2021 r. odnotowano jednak znaczne postępy w realizacji zaleceń – o ile postępy te będą stałe, wiele z zaleceń może zostać zrealizowanych⁷.

W ostatnich latach UE znacznie rozbudowała zestaw narzędzi służących utrzymaniu praworządności w całej UE⁸. Niektóre zastosowane narzędzia mają bezpośrednie znaczenie dla wysiłków UE na rzecz wsparcia Rumunii w procesie reform. W rezultacie istnieje obecnie szereg ścieżek monitorowania kwestii objętych celami referencyjnymi MWiW.

System wymiaru sprawiedliwości w ujęciu ogólnym, w tym reforma sądownictwa, a także ramy antykorupcyjne, to dwa spośród obszarów objętych rocznymi sprawozdaniami na temat praworządności we wszystkich państwach członkowskich⁹. Ten trwający proces koordynacji

¹ Zgodnie z konkluzjami Rady Ministrów z 17 października 2006 r. (13339/06) mechanizm został ustanowiony decyzją Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. (C(2006) 6569).

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in., pkt 164.

³ Cele referencyjne dla Rumunii dotyczą skuteczności i przejrzystości systemu sądownictwa i kluczowych instytucji w takich dziedzinach jak etyka zawodowa i walka z korupcją na wszystkich szczeblach oraz zapobieganie korupcji.

⁴ COM(2017) 44.

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

⁶ Rezolucja nieustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie praworządności w Rumunii, P8_TA-PROV (2018) 0446. Konkluzje Rady z dnia 12 grudnia 2018 r. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/pl/pdf>

⁷ C(2021) 370.

⁸ Innym instrumentem, który wprowadzono od czasu sprawozdania na temat MWiW z 2018 r., jest rozporządzenie w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (rozporządzenie 2020/2092, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1).

⁹ Do tej pory Komisja przyjęła trzy sprawozdania na temat praworządności: COM(2020) 580 final, COM(2021) 700 final i COM(2022) 500. Zawierały one rozdziały szczegółowe dotyczące Rumunii: SWD(2020) 322, SWD(2021) 724, SWD(2022) 523.

i monitorowania wykracza poza szczególnie kontekst sytuacji po przystąpieniu, który doprowadził do wprowadzenia MWiW. Zakres sprawozdań na temat praworządności obejmuje kwestie mające istotny wpływ na zdolność do przeprowadzania reform i ich trwałość, m.in. jakość prawodawstwa i procesu legislacyjnego, rola niezależnych instytucji w zapewnianiu mechanizmów kontroli i równowagi, sprzyjające otoczenie dla społeczeństwa obywatelskiego oraz wolność i pluralizm mediów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. zawierało po raz pierwszy zalecenia dla wszystkich państw członkowskich, w tym również dla Rumunii, aby wesprzeć je w reformach w czterech obszarach sprawozdawczych¹⁰. Władze rumuńskie aktywnie i konstruktywnie współpracowały z Komisją w ramach cyklu sprawozdania na temat praworządności.

Szereg kwestii związanych z praworządnością – w szczególności skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości, zwalczanie korupcji oraz jakość i inkluzywność procesu stanowienia prawa – uwzględniono również w europejskim semestrze ze względu na ich wpływ na otoczenie biznesowe, inwestycje, wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Ponadto rumuński plan odbudowy i zwiększania odporności, pozytywnie oceniony przez Komisję i przyjęty przez Radę 3 listopada 2021 r.¹¹, obejmuje konkretne kamienie milowe dotyczące kwestii objętych MWiW, które mają kluczowe znaczenie dla procesu reform – są to m.in. reforma sądownictwa i ramy antykorupcyjne¹².

W niniejszym sprawozdaniu podsumowano postępy poczynione przez Rumunię od czerwca 2021 r. w realizacji niezrealizowanych zaleceń MWiW oraz w osiąganiu celów referencyjnych MWiW. Podobnie jak w poprzednich latach, niniejsze sprawozdanie jest efektem starannych analiz przeprowadzonych przez Komisję w ścisłej współpracy z rumuńskimi instytucjami, społeczeństwem obywatelskim, a także innymi zainteresowanymi stronami¹³.

¹⁰ COM(2022) 500, załącznik i rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii.

¹¹ Decyzja wykonawcza Rady 12319/21 z dnia 3 listopada 2021 r. W tekście odniesiono się do konkretnych kamieni milowych.

¹² Osiąganie tych kamieni milowych będzie oceniane w ramach specjalnej procedury w świetle kryteriów przewidzianych w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności.

¹³ Służby Komisji zorganizowały wizytę wyjaśniającą w listopadzie 2022 r. W spotkaniach zdalnych uczestniczyli minister sprawiedliwości, członkowie Parlamentu rumuńskiego, przedstawiciele Najwyższej Rady Sądownictwa, Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości, prokurator generalny, przedstawiciele Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji, Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej, Krajowej Agencji ds. Zarządzania Zajętym Mieniem (ANABI), organizacji społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszeń sędziów.

2. OCENA POSTĘPÓW W REALIZACJI ZALECEŃ

W niniejszej sekcji dokonano oceny postępów w realizacji zaleceń Komisji wydanych w poprzednich sprawozdaniach na temat MWiW, a zwłaszcza 12 zaleceń ze stycznia 2017 r. oraz ośmiu dodatkowych zaleceń z listopada 2018 r. Realizacja wszystkich niezrealizowanych dotąd zaleceń pozwoliłaby na zakończenie MWiW. Ma to zasadnicze znaczenie dla umocnienia procesu reform i nadania im trwałego charakteru na przyszłość, w ramach której współpraca z Rumunią będzie koncentrować się na wdrażaniu reform wytyczonych w sprawozdaniu na temat praworządności.

2.1. Cel referencyjny 1: niezależność sądów i reforma sądownictwa¹⁴

Ustawy o wymiarze sprawiedliwości i gwarancje prawne dotyczące niezależności sądów

Zalecenia z 2018 r.

- *natychmiastowe zawieszenie wprowadzania w życie ustaw o wymiarze sprawiedliwości i późniejszych rozporządzeń w trybie pilnym;*
- *przegląd nowelizacja ustaw regulujących wymiar sprawiedliwości, przy pełnym uwzględnieniu zaleceń w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz zaleceń wydanych przez Komisję Wenecką i Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO).*

W trzech ustawach o wymiarze sprawiedliwości¹⁵ określono status sędziów oraz organizację systemu sądowego i Najwyższej Rady Sądownictwa. Mają one zatem zasadnicze znaczenie dla zapewnienia niezawisłości sędziów i prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zmiany tych ustaw o wymiarze sprawiedliwości wprowadzone w 2018 i 2019 r. miały duży wpływ na niezależność, jakość i skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości. Stwierdzono istnienie zasadniczych problemów w związku z utworzeniem odrębnej sekcji dochodzeniowo-śledczej w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (SIIJ), systemem odpowiedzialności cywilnej sędziów i prokuratorów, systemem wczesnych emerytur, uregulowaniami dotyczącymi dopuszczenia do wykonywania zawodu oraz statusem i powoływaniem prokuratorów wysokiego szczebla. Wdrożenie zmienionych ustaw wkrótce potwierdziło obawy, a pojawienie się innych kwestii w kolejnych latach wyraźnie pokazało, że konieczna jest całościowa nowelizacja ustaw¹⁶.

Refleksję na temat sposobu zmiany tych trzech ustaw rozpoczęto we wrześniu 2020 r. i nabrała ona szybszego tempa wiosną 2022 r.¹⁷, dzięki nowym konsultacjom rozpoczętym przez ministra sprawiedliwości w czerwcu 2022 r. W wyniku konsultacji przedstawiono zmienione projekty do zaopiniowania Najwyższej Radzie Sądownictwa (NRS). Jej opinia z sierpnia 2022 r. doprowadziła do przedłożenia kolejnej zmienionej wersji ustaw

¹⁴ Pełen wykaz celów referencyjnych określonych w pierwotnej decyzji w sprawie MWiW znajduje się w załączniku.

¹⁵ Ustawa nr 207/2018 zmieniająca ustawę nr 304/2004 o organizacji sądów; ustawa nr 234/2018 zmieniająca ustawę nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa; ustawa nr 242/2018 zmieniająca ustawę nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów. Ustawy te zostały dodatkowo zmienione w drodze nadzwyczajnych rozporządzeń rządu w latach 2018 i 2019.

¹⁶ Np. zasady powoływania do Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości oraz Inspekcji Sądowej. Zob. szczegółowe informacje w sprawozdaniu na temat MWiW z 2019 r., COM(2019) 499.

¹⁷ Szczegółowe informacje na temat rozwoju sytuacji w okresie od września 2020 r. do czerwca 2022 r. znajdują się w sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. oraz w rozdziale dotyczącym Rumunii w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

w Parlamencie, a procedura parlamentarna zakończyła się w październiku 2022 r.¹⁸ Kilka przepisów przyjętych ustaw zostało zaskarżonych przed rumuńskim Trybunałem Konstytucyjnym, który odrzucił wszystkie zarzuty. Ustawy te zostały ogłoszone przez Prezydenta Rumunii 15 listopada¹⁹. Nowelizacja ustaw o wymiarze sprawiedliwości jest również kamieniem milowym w ramach rumuńskiego planu odbudowy i zwiększania odporności²⁰.

Rząd uznał, że wcześniejsze opinie Komisji Weneckiej jasno wyrażały jej stanowisko i zostały uwzględnione w znowelizowanych ustawach, nawet jeśli konkretnych projektów w ostatecznym brzmieniu nie przesłano do konsultacji przed ich przedłożeniem Parlamentowi. Niemniej jednak Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zwróciło się do Komisji Weneckiej o opinię. Komisja Wenecka przygotowała – w trybie pilnym, o co zwróciły się władze Rumunii – opinię dotyczącą trzech ustaw o wymiarze sprawiedliwości, opublikowaną 18 listopada²¹. Opinia ta zostanie przedstawiona Komisji Weneckiej do zatwierdzenia na sesji plenarnej w grudniu 2022 r.

Przyjęte nowelizacje ustaw stanowią istotną zmianę ram legislacyjnych. W poprzednich sprawozdaniach zwrócono szczególną uwagę na kwestie struktur i procedur, takie jak zlikwidowanie sekcji dochodzeniowo-śledczej w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (SIIJ), systemy odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej i karnej sędziów i prokuratorów, rozliczalność i powoływanie kierownictwa Inspekcji Sądowej oraz procedury powoływania i odwoływania prokuratorów wyższego szczebla, a także rola Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości oraz Najwyższej Rady Sądownictwa (NRS). Istotny jest również wpływ reform na niezawisłość i organizację kariery sędziów.

Nowelizując ustawy o wymiarze sprawiedliwości zreformowano system odpowiedzialności cywilnej sędziów i prokuratorów, rozwiązując problem istniejący od dawna, na który zwracano uwagę w sprawozdaniach na temat MWiW²², sprawozdaniach na temat praworządności, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²³. Nowa ustawa o statusie sędziów stanowi, że w przypadku wniesienia przez powoda roszczenia o odszkodowanie z tytułu pomyłki sądowej Ministerstwo Finansów niezwłocznie powiadamia o tym zainteresowanego sędziego, który może wstąpić do pierwszego

¹⁸ Specjalna wspólna komisja parlamentarna obu izb rozpatrzyła ustawy w toku procedury parlamentarnej w trybie pilnym, rozpoczętej 12 września. Procedura parlamentarna zakończyła się 17 października po pozytywnym głosowaniu w Senacie.

¹⁹ Ustawy te zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw z dnia 16 listopada.

²⁰ Kamień milowy nr 423 rumuńskiego RRP „Wejście w życie ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości (ustawy o statusie sędziów, ustawy o organizacji sądów, ustawy o Najwyższej Radzie Sądownictwa)”.

²¹ Opinia Komisji Weneckiej CDL-PI(2022)047.

²² Zob. w szczególności sprawozdanie techniczne z 2018 r. (SWD(2018) 551 final) oraz sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii. Obowiązujące wcześniej przepisy budziły zastrzeżenia związane z uprawnieniami przyznanymi Ministerstwu Finansów, które mogło ocenić, czy pomyłka sądowa została popełniona w złej wierze lub wskutek rażącego niedbalstwa, a następnie podjąć działania zmierzające do odzyskania od sędziów należności z tytułu szkód spowodowanych ich wyrokami.

²³ W wyroku z 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in., pkt 233–241, TSUE orzekł, że należy w pełni przestrzegać prawa sędziów do obrony, że to sąd powinien orzekać w sprawie odpowiedzialności osobistej sędziów oraz że prawo musi przewidywać w sposób jasny i precyzyjny niezbędne gwarancje zapewniające, aby ani postępowanie przygotowawcze, ani roszczenie regresowe nie mogły zostać przekształcone w instrument nacisku na działalność orzeczniczą.

postępowania przeciwko państwu jako interwenient. Ponadto Ministerstwo Finansów może wnieść roszczenie regresowe przeciwko sędziemu tylko wtedy, gdy właściwa sekcja NRS stwierdzi, na podstawie sprawozdania sporządzonego przez Inspekcję Sądową, że dana pomyłka sądowa nastąpiła wskutek złej wiary lub rażącego niedbalstwa. Wcześniej Ministerstwo mogło wnieść skargę niezależnie od wniosków zawartych w sprawozdaniu Inspekcji Sądowej.

Wprowadzono również więcej zabezpieczeń w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Co do istoty, zniesiono przewinienia dyscyplinarne, które wzbudzały zastrzeżenia dotyczące niezależności sądów²⁴ i nadrzędności prawa UE²⁵. Jednocześnie uznanie za kolejne przewinienie dyscyplinarne wyrażania poglądów politycznych nie tylko w ramach wykonywania obowiązków służbowych, ale również ogólniej wyrażania takich poglądów publicznie, będzie musiało być monitorowane, aby nie ograniczało nadmiernie wolności słowa sędziów. Jeżeli chodzi o aspekty proceduralne, decyzje sekcji NRS w sprawach dyscyplinarnych muszą być obecnie uzasadniane i niezwłocznie przekazywane danemu sędziemu. Ustawa przewiduje również wykreślenie sankcji dyscyplinarnych z akt danego sędziego po upływie trzech lat od daty ich wykonania, jeżeli w tym okresie nie nałożono na niego nowej kary dyscyplinarnej.

Jeżeli chodzi o samo postępowanie dyscyplinarne, wprowadza się również krótsze terminy uzasadniania przez NRS jej decyzji dyscyplinarnych²⁶. Jedną z pozostałych kwestii jest możliwość zaskarżenia przez Inspekcję Sądową decyzji sekcji dyscyplinarnej NRS²⁷.

W ustawach o wymiarze sprawiedliwości wprowadzono pewne istotne zmiany dotyczące organizacji kariery sędziów. Czas trwania szkolenia w Krajowym Instytucie Sądownictwa wydłużono z dwóch do trzech lat. Chociaż może to mieć długoterminowy wpływ na wielkość puli dostępnych nowych sędziów²⁸, to daje to więcej czasu na ich praktyczne szkolenie. Inne zmienione przepisy dotyczą ogólnego podwyższenia wymogu stażu pracy w przypadku awansów do sądów i prokuratur wyższych szczebli²⁹. Jeżeli chodzi o powołania do wyspecjalizowanych sekcji prokuratury, Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji (DNA) i Wydziału ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu (DIICOT), wymóg stażu pracy nadal wynosi dziesięć lat, z tymczasowym okresem przejściowym w celu złagodzenia potencjalnego wpływu na zasoby ludzkie. Obecnie trudno ocenić, jaki będzie konkretny wpływ nowych wymogów stażu pracy na zasoby ludzkie po wycofaniu środka

²⁴ Przewinienie to dotyczy „czynności naruszających honor, etykę zawodową lub reputację wymiaru sprawiedliwości, popełnionych w ramach wykonywania obowiązków służbowych lub poza nimi”.

²⁵ Przewinienie „niestosowania się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego lub orzeczeń wydanych przez Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości przy rozstrzyganiu odwołań w interesie prawa”, które naraziłoby sędziów na odpowiedzialność dyscyplinarną w przypadku odstąpienia od stosowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zakazujących im badania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem UE – zob. wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2022 r., RS, w sprawie C-430/21, pkt 79–93.

²⁶ Należy je teraz uzasadnić bezzwłocznie, a nie jak poprzednio w terminie 20 dni, który często był ignorowany.

²⁷ „Wydana przez sekcję dyscyplinarną decyzja Najwyższej Rady Sądownictwa na korzyść sędziego powinna być ostateczna” (CDL-AD (2002) 015, opinia Komisji Weneckiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o bułgarskim systemie sądownictwa).

²⁸ W opinii NRS w sprawie projektów ustaw podkreślono ryzyko, że wydłużenie to będzie miało znaczący wpływ na zasoby ludzkie i obciążenie pracą sądów i prokuratury, co może mieć wpływ na jakość wymiaru sprawiedliwości. Stosowanie tych przepisów i ich praktyczny wpływ na obciążenie pracą i skuteczne rozpatrywanie spraw będzie nadal monitorowane w ramach sprawozdań na temat praworządności.

²⁹ Wymóg stażu pracy wynosi obecnie 7 lat dla sądów okręgowych, 9 lat dla sądów apelacyjnych, 10 lat dla prokuratury przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości.

tymczasowego. W ustawie utrzymano dwa istniejące rodzaje awansów w sądach apelacyjnych, sądach okręgowych i działających przy nich prokuraturach, ale wstrzymano przepisy dotyczące konkursowych awansów tytularnych do grudnia 2025 r., zezwalając jedynie na awanse, które stawały się rzeczywiste w tym okresie³⁰. Wprowadzono nowe przepisy dotyczące awansu sędziów w Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości (HCCJ), w którym awanse w wyniku pisemnej procedury konkursowej zastąpiono wyborem opartym na ocenie orzeczeń sądowych wydanych przez kandydatów w trakcie całej ich działalności w Sądzie Apelacyjnym oraz rozmową kwalifikacyjną przed sekcją sędziowską NRS³¹. Awans do Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości skutkuje również wyłączeniem sędziów z dalszych ocen zawodowych. Inne istotne zmiany dotyczą powoływania kierowników drugiej linii w sądach rejonowych, sądach okręgowych, sądach szczególnych, sądach apelacyjnych i działających przy nich prokuraturach – nie są oni już powoływani w drodze egzaminów konkursowych, lecz jedynie na wniosek prezesa sądu lub szefa prokuratury.

W opinii przygotowanej w trybie pilnym przez Komisję Wenecką skoncentrowano się na ograniczonej liczbie tematów, dotyczących odpowiedzialności cywilnej i dyscyplinarnej sędziów oraz konkursów na stanowiska sędziowskie, a także powoływania i odwoływania prokuratorów wyspecjalizowanych i prokuratorów wysokiego szczebla. W opinii stwierdzono, że ogólnie przepisy wydają się zmierzać we właściwym kierunku, chociaż Komisja Wenecka wyraziła ubolewanie, że rząd rumuński nie przesłał tych ustaw do konsultacji zgodnie z zapowiedzią. Odnotowano pozytywne elementy dotyczące powoływania i odwoływania prokuratorów wysokiego szczebla (zob. również poniżej). Ponadto w opinii zauważono, że istnieją zabezpieczenia przed ingerencją polityczną w prace Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji (DNA), a także wyraźne ograniczenie uprawnień Prokuratora Generalnego w odniesieniu do DNA i Wydziału ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej, a także kontroli Ministra Sprawiedliwości (ograniczonej do kwestii kierowniczych). Komisja Wenecka wydała jednak szereg zaleceń, które mogą oznaczać dalsze ukierunkowane zmiany w przepisach, takie jak wydłużenie kadencji prokuratorów wysokiego szczebla (trwającej obecnie trzy lata) oraz wyeliminowanie możliwości odnowienia kadencji, a także wzmocnienie zabezpieczeń w przypadku uchylecia decyzji szeregowych prokuratorów przez prokuratora generalnego. Inne proponowane zmiany obejmują konkursowe procedury wyboru zastępców kierowników w sądach i prokuraturach oraz wyraźne stwierdzenie, że funkcjonariusze policji sądowej oddelegowani do prokuratur nie mogą podlegać Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Jeżeli chodzi o SIII, w lutym 2021 r. w Parlamencie przedstawiono wstępny projekt ustawy o likwidacji tego organu. Pomimo przyjęcia w Izbie Deputowanych i pozytywnej opinii Komisji Weneckiej projekt nie został przyjęty w Senacie. Nowy rząd wznowił ten proces w styczniu 2022 r., a po skróconych dziesięciodniowych konsultacjach publicznych

³⁰ Są to awanse „tytularne”, które opierają się na wynikach uzyskanych w egzaminach konkursowych, oraz awanse rzeczywiste, które opierają się na ocenie działalności sędziów w ostatnich latach. Przewiduje się, że od 2025 r. awanse tytularne będą ograniczone do 20 % całkowitej liczby wolnych stanowisk. Te ograniczenia dotyczące procedury awansu uważanej za bardziej obiektywną i opartą na kryteriach merytorycznych były krytykowane przez niektóre stowarzyszenia sędziów w Rumunii.

³¹ Ta zmiana również została skrytykowana przez niektóre stowarzyszenia sędziów i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które twierdzą, że ograniczono merytokratyczny i konkursowy charakter procedury. Z drugiej strony NRS argumentowała, że obecny system nie działa skutecznie i że na tym poziomie stażu pracy testy sprawdzające wiedzę sędziów są mniej adekwatne niż analiza jakości ich pracy w składzie orzekającym.

w sprawie nowego projektu i po uzyskaniu pozytywnej opinii NRS Parlament przyjął ustawę 28 lutego 2022 r.³², nie czekając na opinię Komisji Weneckiej. SIIJ zlikwidowano w marcu 2022 r.

SIIJ okazała się niezdolna do skutecznego funkcjonowania: w ciągu trzech lat istnienia wniosła tylko siedem spraw do sądu i nagromadziła znaczne zaległości w rozpatrywaniu spraw³³. Wraz z likwidacją SIIJ kompetencje do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw popełnionych przez sędziów zostały przekazane „wyznaczonym prokuratorom” w prokuraturach przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości³⁴ oraz przy sądach apelacyjnych³⁵. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. odnotowano, że chociaż w nowym systemie liczba prokuratorów przydzielonych do nowej struktury i jej rozmieszczenie terytorialne uległo poprawie³⁶, wyrażano obawy co do jego wpływu na niezależność sądów³⁷. Nie skorzystano na przykład z możliwości rozwiązania środkami prawnymi potencjalnego problemu wykorzystywania bezpodstawnych zarzutów („skarg uciążliwych”) jako środka nacisku na sędziów. Utrzymano właściwość podmiotową obowiązującą w ramach poprzedniego systemu, przy czym nie było jasne, w jaki sposób system będzie spełniał kryterium uzasadnienia obiektywnymi i weryfikowalnymi wymogami prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości określonymi przez TSUE³⁸. Ponadto brak nowych konkretnych zabezpieczeń w wprowadzonej strukturze wzbudził zastrzeżenia w świetle wyroku TSUE³⁹. W swojej opinii z marca 2022 r. Komisja Wenecka stwierdziła, że likwidacja SIIJ powinna zapewnić większą skuteczność w prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie zarzutów

³² Ustawa nr 49 z dnia 11 marca 2022 r. o zniesieniu sekcji dochodzeniowo-śledczej w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oraz o zmianie ustawy nr 135/2010 o kodeksie postępowania karnego, opublikowana w Dzienniku Ustaw nr 244 z dnia 11 marca 2022 r. Ustawa została zaskarżona przed Trybunałem Konstytucyjnym, który orzeczeniem nr 88 z dnia 9 marca 2022 r. uznał ją za zgodną z konstytucją.

³³ SIIJ miała do rozstrzygnięcia łącznie 9 651 spraw. W latach 2018–2022 rozstrzygnięto łącznie 2 000 spraw. W związku z nimi SIIJ wniosła 7 aktów oskarżenia i pozwała 9 stron, pozostawiając w marcu 2022 r. 7 002 otwarte sprawy.

³⁴ W przypadku przestępstw popełnionych przez członków NRS, sędziów i prokuratorów przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości, sędziów i prokuratorów sądów apelacyjnych i wojskowych sądów apelacyjnych, a także sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

³⁵ W przypadku przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów sądów pierwszej instancji, sądów okręgowych i trybunałów wojskowych.

³⁶ W ramach nowej struktury Prokurator Generalny może wyznaczyć do 14 prokuratorów w ramach prokuratury przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości i do trzech w każdej prokuraturze przy sądach apelacyjnych. Prokuratorów wyznacza się na okres czterech lat na podstawie zalecenia plenum NRS. Powracają oni na pierwotne stanowisko po zakończeniu kadencji lub na podstawie decyzji Prokuratora Generalnego o zakończeniu nominacji.

³⁷ Oświadczenie Stowarzyszenia Forum Sędziów Rumunii, Ruchu na rzecz Obrony Statusu Prokuratorów i stowarzyszenia „Inicjatywa na rzecz Wymiaru Sprawiedliwości” z 24 stycznia 2022 r.

³⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 223.

³⁹ Nowa struktura powinna być „obwarowana szczególnymi gwarancjami umożliwiającymi, po pierwsze, uniknięcie wszelkiego ryzyka, że wspomniana sekcja będzie wykorzystywana jako instrument politycznej kontroli działalności sędziów i prokuratorów mogącej naruszyć ich niezależność, oraz, po drugie, zapewnienie, że kompetencja ta będzie względem tych ostatnich wykonywana z pełnym poszanowaniem praw wynikających z art. 47 i 48 Karty”, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 223.

korupcji ze strony sędziów i prokuratorów⁴⁰. Inne obawy dotyczyły głównie procesu powoływania „wyznaczonych prokuratorów”⁴¹. Przyjęte zdecentralizowane podejście nakłada obciążenie w postaci konieczności monitorowania wyników nowego systemu. Do tej pory nie zgłoszono żadnych incydentów proceduralnych, przy czym prace koncentrowały się na rozpatrywaniu przekazanych spraw⁴², a priorytet nadano zamykaniu spraw wszczętych w oparciu o nieuzasadnione zarzuty. Wydaje się, że ponad 95 % przekazanych spraw rozpatrzonych do tej pory opierało się na skargach uciążliwych. Prokurator Generalny opracował również metodykę ustalania priorytetów w odniesieniu do spraw. Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. zawierało dwa szczegółowe zalecenia dotyczące nowego systemu⁴³ – informację o ich realizacji Komisja przedstawi w sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 r.

Proces legislacyjny dotyczący przeglądu trzech ustaw o wymiarze sprawiedliwości oraz przepisów dotyczących postępowań przygotowawczych w sprawie przestępstw w wymiarze sprawiedliwości został zakończony. Rząd Rumunii zobowiązał się do jak najpełniejszego uwzględnienia przyszłej opinii Komisji Weneckiej w sprawie ustaw o wymiarze sprawiedliwości, co może oznaczać dalsze ukierunkowane zmiany w przepisach. Działania następcze w związku z tym zobowiązaniem oraz praktyczne wdrożenie nowych ram prawnych wchodzi w zakres monitorowania ze strony Komisji w ramach sprawozdania na temat praworządności. Nowe ustawy o wymiarze sprawiedliwości zostaną również poddane ocenie w ramach specjalnej procedury przewidzianej w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności.

Powoływanie na stanowiska kierownicze w prokuraturze

- *Zalecenie z 2017 r.: należy wprowadzić solidny i niezależny system powoływania prokuratorów najwyższego szczebla, oparty na jasnych i przejrzystych kryteriach, korzystając przy tym ze wsparcia Komisji Weneckiej.*
- *Zalecenie z 2018 r.: respektowanie negatywnych opinii Najwyższej Rady Sądownictwa w sprawie powoływań lub odwoływań prokuratorów na stanowiskach kierowniczych, do momentu kiedy funkcjonować będą nowe ramy prawne zgodnie z zaleceniem nr 1 ze stycznia 2017 r.*
- *Zalecenie z 2018 r.: wznowienie procedury powoływania naczelnego prokuratora*

⁴⁰ Komisja Wenecka, Opinia w sprawie projektu ustawy znoszącej sekcję dochodzeniowo-śledczą w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (CDL-AD(2022)003), pkt 37.

⁴¹ Obawy dotyczyły m.in. braku specjalnej procedury konkursowej i szczególnej roli sekcji prokuratorskiej NRS. Komisja Wenecka podkreśliła znaczenie „zwiększenia zaangażowania sekcji prokuratorskiej NRS we wstępnym wyborze prokuratorów” (opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2022)003), pkt 28). Obawy te wzmogły się po początkowych decyzjach NRS, które wydawały się sprzyjać ciągłości z poprzednimi pracownikami SIIJ. Do tej pory z łącznej liczby 59 stanowisk 37 zostało obsadzonych, a kolejne 9 kandydatur oczekuje na rozpatrzenie. Prokurator Generalny zwrócił uwagę na pewne trudności związane z powoływaniem prokuratorów przez NRS na niektóre urzędy, co prowadzi do różnic w obciążeniu pracą.

⁴² Od czasu likwidacji SIIJ do końca września 2022 r. nowa struktura rozstrzygnęła 1 237 spraw (786 na szczeblu centralnym i 451 na szczeblu lokalnym), a 2 960 spraw nadal czeka na rozstrzygnięcie na szczeblu centralnym, natomiast w prokuraturach w całym kraju zawisłych jest 4 208 spraw

⁴³ Oba zalecenia dotyczą „przedsięwzięcia środków w celu rozwiązania utrzymujących się obaw dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych i sądowych w wymiarze sprawiedliwości, z uwzględnieniem norm europejskich i odpowiednich opinii Komisji Weneckiej” oraz „ściśłego monitorowania wpływu nowego systemu na postępowania przygotowawcze i sądowe w sprawie przestępstw korupcyjnych w wymiarze sprawiedliwości”. Zob. również cel referencyjny 3.

Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji (DNA) w celu powołania osoby z udokumentowanym doświadczeniem w ściganiu przestępstw korupcyjnych oraz udzielenia DNA wyraźnego upoważnienia do kontynuowania profesjonalnych, niezależnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach korupcyjnych.

W ramach MWiW od dawna zaleca się wprowadzenie przejrzystego i opartego na kryteriach merytorycznych systemu powoływania prokuratorów najwyższego szczebla, zdolnego do zapewnienia wystarczających zabezpieczeń przed upolitycznieniem. W kolejnych sprawozdaniach na temat MWiW zwracano uwagę na potrzebę zapewnienia wystarczających mechanizmów kontroli i równowagi w procedurze powoływania prokuratorów najwyższego szczebla, a także refleksji na temat zakresu stosowania tej samej procedury powoływania i odwoływania na niższych szczeblach zarządzania w prokuraturze⁴⁴. Komisja konsekwentnie podkreślała również, że konsultacje z Komisją Wenecką w sprawie planowanej procedury są ważnym sposobem zapewnienia trwałości wybranego rozwiązania i długofalowej równowagi między rolą poszczególnych zaangażowanych instytucji, Prezydenta Rumunii, Ministra Sprawiedliwości i NRS⁴⁵ w tym procesie.

Komisja Wenecja przyznała, że istnieją różne modele dotyczące powoływania na stanowisko prokuratora generalnego (lub na podobne najwyższe stanowiska prokuratorskie). Podkreśliła jednak, że zaufanie społeczne wymaga odpowiedniej równowagi między wymogiem legitymacji demokratycznej takich powoływań a wymogiem odpolitycznienia⁴⁶.

Procedura powoływania prokuratorów najwyższego szczebla jest określona w znowelizowanej ustawie o statucie sędziów, przyjętej przez Parlament w październiku 2022 r. Procedura przewiduje, że prokuratorzy naczelni (Prokurator Generalny, Prokurator Naczelny Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji i Prokurator Naczelny Wydziału ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej) oraz ich zastępcy są powoływani przez Prezydenta Rumunii na podstawie uzasadnionej kandydatury przedstawionej przez Ministra Sprawiedliwości, po przeprowadzeniu procedury wyboru zainicjowanej i zorganizowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz po uzyskaniu opinii NRS. W ustawie uwzględniono kluczowe kwestie podnoszone w przeszłości, m.in. dotyczące spójności i przejrzystości procedury wyboru, a także nowe przepisy określające szczegółowo organizację procedury wyboru i nominacji, kwalifikowalność kandydatów, kryteria oceny i skład komisji selekcyjnej. Szczególnie ważne były rola i znaczenie, jakie w procedurze przypisano NRS (w szczególności sekcji prokuratorskiej) i Prezydentowi dla zapewnienia przeciwwagi dla wpływu Ministra Sprawiedliwości i zabezpieczenia przed upolitycznieniem. Procedura przewiduje obecnie udział sekcji prokuratorskiej NRS zarówno w procedurze wyboru, w której obecnie w rozmowach uczestniczy dwóch przedstawicieli sekcji, jak i w procesie

⁴⁴ Zalecenie pochodzi z 2016 r., a późniejsze wydarzenia uwypukliły jego adekwatność. Jakkolwiek nominacji w dalszym ciągu dokonywano na podstawie konsensusu, to kontrowersje związane w szczególności z dozwoloną przez prawo arbitralnością w procesie zwolnień pokazały potrzebę zapewnienia jasności i wprowadzenia zabezpieczeń. W sprawozdaniu na temat MWiW z 2016 r. zalecono również, aby procedura zawierająca element polityczny nie miała zastosowania do niższych stanowisk kierowniczych, zastępców i kierowników sekcji (które to stanowiska pozostałyby w gestii NRS i kierownictwa odnośnych organizacji).

⁴⁵ Zob. zastrzeżenia Komisji Weneckiej dotyczące braku przeciwwagi dla wpływu opinii Ministra Sprawiedliwości 950/2019 CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, wspólna opinia Komisji Weneckiej, Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) i Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OBWE/ODIHR) w sprawie projektu zmian do ustawy o prokuraturze Gruzji, § 19; CDL-AD(2017)028, Polska – Opinia w sprawie ustawy – Prawo o prokuraturze, § 33. Zob. również CDL-PI(2022)023, kompilacja opinii i sprawozdań Komisji Weneckiej dotyczących prokuratorów.

powoływania, w ramach którego Minister Sprawiedliwości musi zasięgnąć opinii tej sekcji. Chociaż opinia NRS nie jest wiążąca dla Ministra, procedura przewiduje, że w przypadku negatywnej opinii konieczne jest przeprowadzenie nowej rozmowy kwalifikacyjnej z proponowanym kandydatem, w której należy uwzględnić argumenty przedstawione w opinii NRS. Po przeprowadzeniu nowej rozmowy Minister może albo przesłać kandydaturę Prezydentowi, albo wycofać nominację i zorganizować nową procedurę wyboru. Przewodniczący może albo zaakceptować wniosek Ministra o powołanie i przystąpić do powołania, albo odrzucić tę propozycję, podając uzasadnienie.

Zmieniona ustawa wprowadziła zatem bardziej przejrzystą i rzetelną procedurę wyboru i nominacji na szczeblu Ministerstwa Sprawiedliwości, zapewniając również większą stabilność dzięki stosowaniu aktów prawodawczych, a nie zarządzeń ministerialnych. Komisja Wenecka pozytywnie oceniła to w swojej opinii wydanej w trybie pilnym. Opisane zaangażowanie sekcji prokuratorskiej NRS przyczyni się również do zapewnienia wsparcia środowiska sędziowskiego dla nominowanych kandydatów. O ile wybrane rozwiązanie nie uniemożliwia Ministrowi dokonania nominacji w przypadku negatywnej opinii NRS, ani po odmowie ze strony Prezydenta, wprowadzone dodatkowe zabezpieczenia pomagają zagwarantować, aby argumenty podniesione w takiej opinii NRS zostały odpowiednio przeanalizowane i uwzględnione w procesie nominacji.

W swojej opinii w trybie pilnym Komisja Wenecka stwierdziła, że chociaż procedura powoływania nadal zapewnia Ministrowi Sprawiedliwości decydującą rolę, odpowiedzialność polityczna za powołanie dzielona jest z prezydentem Rumunii, a rola NRS jest wzmocniona. Według Komisji Weneckiej zaangażowanie kilku podmiotów instytucjonalnych w procedurę zapewnia dobry stopień przejrzystości, a zmiana stanowi poprawę pod względem ochrony przed ryzykiem stronniczych powoływań.

Procedura odwoływania prokuratorów wyższego szczebla jest podobna jak proces ich powoływania. W zmienionej ustawie procedurę rozpoczyna się na wniosek Ministra Sprawiedliwości o wydanie opinii skierowany do sekcji prokuratorskiej NRS. Opinia nie jest wiążąca, a po jej wydaniu Minister może wystąpić z wnioskiem o odwołanie do Prezydenta Rumunii, który może odrzucić wniosek wyłącznie ze względów związanych z jego zgodnością z prawem. Jedną z zmian wynika z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)⁴⁷, w którym zwrócono uwagę na rosnące znaczenie zaangażowania organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej w decyzje mające wpływ na powoływanie i odwoływanie prokuratorów, a także wskazano na ryzyko, że odwołania mogą zrażać sędziów do udziału w debacie publicznej na temat kwestii dotyczących sądownictwa. W procedurze odwołania prokuratorów ze stanowisk kierowniczych przewidziano procedurę odwoławczą przed sądem administracyjnym, dającą zwolnionemu prokuratorowi 15 dni na zaskarżenie odwołania. W takim wypadku sąd może (ale nie musi) zbadać zgodność z prawem i zasadność proponowanego odwołania⁴⁸.

Co się tyczy zalecenia z 2018 r. dotyczącego powołania prokuratora naczelnego Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji, w sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. stwierdzono, że działania w tej kwestii zostały podjęte.

W znowelizowanych ustawach o wymiarze sprawiedliwości wprowadzono bardziej przejrzysty i rzetelny proces wyboru kandydatów na stanowiska kierownicze w prokuraturze,

⁴⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 maja 2020 r., Kövesi/Rumunia, 3594/19.

⁴⁸ W przeciwieństwie do poprzedniej ustawy prawne zaskarżenie dekretu Prezydenta o odwołaniu prokuratora najwyższego szczebla nie ma skutku zawieszającego w odniesieniu do odwołania.

a także dodatkowe zabezpieczenia służące zwiększeniu rozliczalności Ministra Sprawiedliwości w zakresie wysuwania kandydatur. Procedura powoływania i odwoływania osób pełniących stanowiska kierownicze w prokuraturach jest przedmiotem dyskusji od początku obowiązywania MWiW, a konsultacje z Komisją Wenecką są ważnym sposobem zapewnienia trwałości wybranego rozwiązania. Rząd Rumunii zobowiązał się do jak najpełniejszego uwzględnienia przyszłej opinii Komisji Weneckiej w sprawie ustaw o wymiarze sprawiedliwości. Komisja – w ramach sprawozdania na temat praworządności – będzie nadal monitorować realizację tego zobowiązania oraz praktyczne wdrażanie nowych przepisów.

Kodeksy postępowania

Zalecenie z 2017 r.: należy zapewnić, aby przygotowywany obecnie w Parlamencie kodeks postępowania dla parlamentarzystów zawierał jasne przepisy dotyczące wzajemnego poszanowania między instytucjami oraz nakazujące wyraźnie respektowanie przez parlamentarzystów i w trakcie procesu legislacyjnego zasady niezależności wymiaru sprawiedliwości. Podobny kodeks postępowania mógłby zostać przyjęty dla ministrów.

Jak już stwierdzono w sprawozdaniu z 2021 r., kodeks postępowania dla parlamentarzystów obowiązuje od końca 2017 r.⁴⁹. Jakkolwiek nie zawiera on wyraźnych przepisów dotyczących poszanowania niezależności sądownictwa⁵⁰, to prawdopodobnie przyczynił się do zwiększenia świadomości, a tym samym do zmniejszenia liczby przypadków lekceważenia niezależności sądownictwa w procesie parlamentarnym oraz krytyki systemu sądowego i poszczególnych sędziów ze strony niektórych członków Parlamentu, co stwierdzono w sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r.⁵¹. Kodeks postępowania dla ministrów, zmieniony w 2020 r., zawiera obowiązek poszanowania niezależności sądownictwa⁵².

Od czasu sprawozdania na temat MWiW z 2021 r. rzadziej dochodzi do istotnej krytyki publicznej ze strony parlamentarzystów, która mogłaby podważyć niezależność sądownictwa; nie odnotowano natomiast żadnych przypadków, które pozwoliłyby sprawdzić skuteczność kodeksu w razie naruszeń. W latach 2021–2022 NRS przyjęła osiem wniosków o obronę reputacji zawodowej, niezawisłości i bezstronności sędziów oraz 18 takich wniosków w odniesieniu do prokuratorów⁵³. NRS zauważyła, że – odmiennie niż w przeszłości, gdy politycy wszczynali kampanie oczerniające sędziów w mediach ogólnokrajowych – obecnie większość wniosków jest związana z wypowiedziami w mediach lokalnych.

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

⁵⁰ W kodeksie postępowania nie wspomina się w sposób szczególny o poszanowaniu niezależności sądów, ale zawarto w nim ogólny przepis dotyczący poszanowania podziału władzy – art. 1 ust. 3 stanowi, że: „Deputowani i senatorowie mają obowiązek działać z honorem i dyscypliną, uwzględniając zasady podziału i równowagi władz w państwie, zasady przejrzystości, moralnej uczciwości, odpowiedzialności i poszanowania dobrego imienia Parlamentu”.

⁵¹ Strona internetowa Najwyższej Rady Sądownictwa – oświadczenia i decyzje dotyczące niezależności sądownictwa.

⁵² Art. 3 ust. 1 kodeksu.

⁵³ W 2021 r. w następstwie wniosków o obronę reputacji zawodowej i bezstronności sędziów NRS podjęła łącznie 36 decyzji (23 wnioski przyjęto, 10 odrzucono, pozostałe anulowano lub wycofano), zaś w 2022 r. – 18 decyzji (8 przyjęto, 9 odrzucono, 1 anulowano).

Opisana poprawa sytuacji daje możliwość ochrony przed ewentualnym przyszłym nawrotem w przyszłości bardziej konfliktowej atmosfery i przed zwiększonym ryzykiem ataków na pracowników wymiaru sprawiedliwości ze strony polityków. Do kodeksów postępowania można by na przykład dołączyć wytyczne, przykłady i działania zwiększające świadomość sposobów postępowania w konkretnych sytuacjach. Jedną z opcji, które władze Rumunii mogłyby rozważyć, jest przyjęcie zasady, że w przypadku uznania przez NRS, że dana wypowiedź członka Parlamentu lub rządu na temat systemu sądowego lub indywidualnego sędziego jest niedopuszczalna, przeprowadzano by szybką ocenę, czy doszło do naruszenia kodeksu. Takie sytuacje mogłyby być monitorowane w sprawozdaniach na temat praworządności.

Istnieją kodeksy postępowania parlamentarzystów i ministrów, które mogą przyczynić się do zwiększenia świadomości i znacznego ograniczenia liczby przypadków braku poszanowania niezależności sądownictwa oraz krytyki systemu sądowego i poszczególnych sędziów.

Kodeks postępowania cywilnego

Zalecenie z 2017 r.: Minister Sprawiedliwości, Najwyższa Rada Sądownictwa oraz Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości powinny dokończyć prace nad planem działania, aby zapewnić dotrzymanie nowego terminu wprowadzenia w życie pozostałych przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Zalecenie to obejmowało dokończenie reformy kodeksu postępowania cywilnego, w ramach której w szczególności ustanowiono etap fazy wstępnej w postępowaniu cywilnym oraz procedury odwoławcze w niektórych sprawach. W 2018 r. zrezygnowano z tej reformy⁵⁴. W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. podtrzymano wniosek z 2019 r., że powinno to umożliwić zapewnienie przez pewien okres stabilności w tym dziale systemu sądowego, i uznano odnośne zalecenie za zrealizowane.

Od czasu ostatniego sprawozdania na temat MWiW nie odnotowano żadnych dalszych zmian, a zalecenie pozostaje spełnione. Oceny skuteczności i jakości postępowań sądowych analizuje się w kontekście sprawozdania na temat praworządności.

Kodeks karny i kodeks postępowania karnego

- *Zalecenie z 2018 r.: zatrzymanie wejścia w życie zmian do kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego.*
- *Zalecenie z 2018 r.: wznowienie przeglądu kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, uwzględniającego w pełni potrzebę zgodności z prawem unijnym oraz międzynarodowymi instrumentami antykorupcyjnymi, a także zaleceniami w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz opinią Komisji Weneckiej.*
- *Zalecenie z 2017 r.: należy zakończyć obecny etap reformy rumuńskiego kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, a Parlament powinien zrealizować swoje plany przyjęcia poprawek przedstawionych przez rząd w 2016 r. po konsultacjach z organami wymiaru sprawiedliwości.*

W sprawozdaniach na temat MWiW konsekwentnie zwracano uwagę na potrzebę zakończenia reformy rumuńskiego kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego z 2014 r. Kluczowym argumentem za tą reformą była potrzeba uwzględnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także transpozycji dyrektyw UE. Od 2014 r. Trybunał

⁵⁴ Zmienione przepisy weszły w życie w grudniu 2018 r.

Konstytucyjny wydał 80 orzeczeń uznających rozmaite przepisy kodeksów za niezgodne z konstytucją⁵⁵. Szybkie i konsekwentne reagowanie na potrzebę odzwierciedlenia tych orzeczeń w prawodawstwie okazało się wyzwaniem⁵⁶. W poprzednich latach Komisja przedstawiała szczegółowe informacje na temat zmian w kodeksach, konsekwentnie podkreślając pilną potrzebę zakończenia reform.

Od 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wydał szereg daleko idących orzeczeń unieważniających przepisy obu kodeksów, co miało szczególny wpływ na zwalczanie korupcji i przestępczości zorganizowanej⁵⁷. Brak rozwiązań politycznych i legislacyjnych doprowadził do zwiększenia utrudnień i zmniejszenia pewności prawa w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i postępowań przed sądem w sprawach dotyczących przestępstw korupcyjnych na wysokim szczeblu oraz karania za nie – sprawy nie kończyły się wyrokami skazującymi w sądach, brakowało pewności prawa co do dopuszczalności dowodów, a postępowania przygotowawcze lub sądowe trzeba było wznowiać. W niektórych przypadkach brak działań legislacyjnych prowadził do wydawania przez Trybunał Konstytucyjny szeregu kolejnych orzeczeń na ten sam temat oraz do konieczności interpretowania ich przez Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości (WTKS), aby sądy mogły je stosować spójnie.

Pewien niedawny przypadek może mieć szczególnie szkodliwy wpływ na ważne sprawy karne będące w toku. W 2018 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z konstytucją przepis dotyczący przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej za wszystkie przestępstwa podlegające przedawnieniu. Większość sądów uwzględniła to orzeczenie, interpretując w bardziej restrykcyjny sposób sytuacje, w których czynność procesowa może przerwać bieg przedawnienia. Niemniej jednak w wydanym w maju 2022 r. drugim orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tego samego artykułu stwierdzono, że w wyniku uchwalenia nowych przepisów prawnych nie doszło do poprawy sytuacji. W orzeczeniu tym uznano, że od czasu wydania pierwszego orzeczenia do czasu określenia przez ustawodawcę przesłanek przerwania biegu przedawnienia nie ma podstaw do przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej. Jakkolwiek w 2022 r. rząd wydał nadzwyczajne rozporządzenie w celu sprecyzowania warunków przerwania biegu przedawnienia w przyszłości, to nie ma ono mocy wstecznej. Ponadto przed Trybunałem Konstytucyjnym toczą się obecnie postępowania wynikające z zaskarżenia tego rozporządzenia. W dniu 25 października 2022 r. WTKS orzekł, że – zgodnie z zasadą najkorzystniejszego prawa – w latach 2014–2022 żadnych czynności procesowych prokuratury nie można uznawać za przerywające bieg przedawnienia odpowiedzialności karnej⁵⁸. Ta sekwencja zdarzeń może mieć poważne skutki. Sekcja prokuratorska NRS ostrzegła, że doprowadzi ona do zamknięcia postępowań karnych i wyłączenia odpowiedzialności karnej w znacznej liczbie spraw⁵⁹.

⁵⁵ 66 orzeczeń dotyczących kodeksu postępowania karnego i 14 orzeczeń dotyczących kodeksu karnego.

⁵⁶ Jak zauważył rząd Rumunii, jakkolwiek niektóre przypadki niezgodności z konstytucją usunięto już dzięki zmianom legislacyjnym, nadal nie podjęto działań ustawodawczych w następstwie 32 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kodeksu postępowania karnego oraz 13 orzeczeń w sprawie kodeksu karnego.

⁵⁷ Dotyczyło to przykładowo definicji przestępstwa nadużycia stanowiska, warunków stosowania technicznych metod nadzoru (podśluchów) lub szczególnych uregulowań dotyczących przedawnienia w przypadku przestępstw. W tym kontekście zob. również cel referencyjny 3.

⁵⁸ Decyzja nr 67/2022 Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości dotycząca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nr 297/2018 i 358/2022.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Zob. również cel referencyjny 3.

Od czasu sprawozdania z 2021 r. podjęto konkretne kroki w celu kontynuowania nowelizacji obu kodeksów. Międzyinstytucjonalna grupa robocza utworzona w 2019 r. kontynuowała prace, a projekty zmian opublikowano latem 2021 r. na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Rok później, 2 czerwca 2022 r., Ministerstwo Sprawiedliwości przesłało rządowi do zatwierdzenia zmienione wersje projektów ustaw⁶⁰. Zmiana ta jest również częścią kamieni milowych reformy określonych w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności Rumunii⁶¹.

Proces legislacyjny dotyczący zmiany kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego w celu dostosowania ich przepisów do odnośnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Rumunii nadal trwa. Dostosowanie to będzie też wymagało uwzględnienia potrzeby zgodności z prawem unijnym oraz międzynarodowymi instrumentami antykorupcyjnymi, a także zaleceniami w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz opinią Komisji Weneckiej. Niedawne zmiany w orzecznictwie dotyczącym przedawnienia odpowiedzialności karnej i ich znaczący wpływ na toczące się postępowania przygotowawcze i sądowe wskazują na potrzebę takiego dostosowania. Dokończenie nowelizacji obu kodeksów jest również jednym z zobowiązań podjętych przez Rumunię w jej planie odbudowy i zwiększania odporności, a Komisja dokona dokładnej oceny zmienionych kodeksów zgodnie ze szczegółowymi procedurami przewidzianymi w tym kontekście.

Proces legislacyjny w obszarze MWiW

Zalecenie MWiW z 2017 r.: aby jeszcze bardziej zwiększyć przejrzystość i przewidywalność procesu legislacyjnego oraz wzmocnić wewnętrzne zabezpieczenia w interesie zapewnienia nieodwracalności zmian, rząd i Parlament powinny zagwarantować pełną przejrzystość oraz odpowiednio uwzględnić konsultacje z właściwymi organami i zainteresowanymi podmiotami w procesie decyzyjnym i w toku prac legislacyjnych nad kodeksem karnym i kodeksem postępowania karnego, przepisami dotyczącymi korupcji, etyki zawodowej (zakaz łączenia stanowisk, konflikt interesów, nieuzasadnione wzbogacenie się), nad ustawami o wymiarze sprawiedliwości (w zakresie organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości) oraz nad kodeksem cywilnym i kodeksem postępowania cywilnego, wzorując się na zasadach przejrzystości w procesie decyzyjnym wprowadzonych przez rząd w 2016 r.

⁶⁰ Więcej informacji w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. W obecnym projekcie proponuje się w szczególności zmianę sposobu ujęcia w kodeksie karnym przestępstwa nadużycia uprawnień, aby uściślić, że podstawą stwierdzenia „przekroczenia uprawnień” powinna być ustawa, rozporządzenie rządu, nadzwyczajne rozporządzenie rządu lub inny akt normatywny, który w dniu jego przyjęcia stał się obowiązującym prawem. Niejasności w odniesieniu do tego przestępstwa utrudniały dotąd wnoszenie i popieranie oskarżeń przeciwko sprawcom; oczekuje się, że stanie się to łatwiejsze i skuteczniejsze dzięki opisanej zmianie. W następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i opinii Komisji Weneckiej z 2018 r. proponuje się również przyjęcie bardziej rygorystycznych zabezpieczeń w odniesieniu do wykorzystywania dowodów uzyskanych z nagrań elektronicznych.

⁶¹ Kamień milowy 424 rumuńskiego planu odbudowy i zwiększania odporności, zatytułowany „Zmiana kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego”, wymaga od Rumunii dostosowania przepisów kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, które weszły w życie w 2014 r., do przepisów konstytucji, zgodnie z odnośnymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego dotyczącymi aspektów konstytucyjności niedawnych zmian kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego. Terminem zakończenia tej reformy, uzgodnionym w ramach rumuńskiego planu odbudowy i zwiększania odporności, jest grudzień 2022 r.

Zalecenie to stanowiło potwierdzenie, że otwarty i solidny proces legislacyjny jest najlepszym sposobem na zapewnienie trwałości i skuteczności reform⁶². W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. stwierdzono, że proces legislacyjny dotyczący różnych wniosków w sprawie reformy – SIIJ, ustaw o wymiarze sprawiedliwości, a następnie kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego – stanowi okazję do wykazania, że podejście zawarte w zaleceniu jest realizowane.

Nie zawsze znaleziono właściwą równowagę między potrzebą jak najpilniejszej realizacji zobowiązań priorytetowych a potrzebą zapewnienia przejrzystego i pluralistycznego procesu. Pośpiech w przyjmowaniu ustawy, na mocy której zlikwidowano SIIJ, wzbudził obawy, że zainteresowane strony miały ograniczone możliwości przedstawienia uwag na temat nowych uregulowań; zwróciła na to uwagę również sama Komisja Wenecka⁶³. Ustawy o wymiarze sprawiedliwości były również rozpatrywane w trybie pilnym przez Parlament⁶⁴ i były przedmiotem przyspieszonych konsultacji społecznych w wersji ostatecznej przedłożonej w parlamencie. Zainteresowane strony zwróciły również uwagę, że debaty w Parlamencie odbywały się w pośpiechu – brakowało czasu na merytoryczne omówienie zmian⁶⁵.

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. przedstawiono bardziej ogólne uwagi na temat procesu stanowienia prawa w Rumunii, zwracając uwagę, że częste zmiany przepisów i regularne stosowanie rozporządzeń nadzwyczajnych nadal budzą zastrzeżenia co do stabilności i przewidywalności przepisów. W tym kontekście Komisja wydała Rumunii zalecenie służące zapewnieniu skutecznych konsultacji społecznych przed przyjęciem danego projektu aktu prawnego⁶⁶. Realizacja tego zalecenia zostanie sprawdzona w ramach sprawozdania na temat praworządności z 2023 r. Kwestie jakości stanowienia prawa są również uwzględnione w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności, m.in. w postaci wyspecjalizowanej struktury nadzorującej jakość prawodawstwa oraz systematycznej ponownej publikacji skonsolidowanych wersji ustaw przy każdej ich zmianie, a także poprzez opracowanie metodyki stosowania rządowych rozporządzeń nadzwyczajnych.

Chociaż harmonogram reform nie zawsze pozwalał na szerokie konsultacje, rząd Rumunii podjął działania zgodnie z zaleceniem i starał się zapewnić przejrzystość oraz umożliwić właściwym podmiotom wyrażenie opinii na temat proponowanych reform. Bardziej ogólne podejście do przeprowadzania skutecznych konsultacji publicznych przed przyjęciem projektu aktu prawnego będzie nadal monitorowane w ramach sprawozdania na temat praworządności.

Wykonywanie orzeczeń sądowych przez administrację publiczną

⁶² Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r. – w rozdziale poświęconym sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii oraz w zaleceniach krajowych w ramach europejskiego semestru podkreślono obawy dotyczące przewidywalności i ogólnie jakości procesu legislacyjnego.

⁶³ Komisja Wenecka, Opinia w sprawie projektu ustawy o likwidacji sekcji dochodzeniowo-śledczej w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ W ramach nadzwyczajnej procedury ustawodawczej przewidziano 15 dni dla każdej izby (w zwykłej procedurze ustawodawczej – 45 dni dla każdej izby).

⁶⁵ Uwagi organizacji pozarządowych uczestniczących w debatach oraz relacje w mediach.

⁶⁶ Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 2.

Zalecenie MWiW z 2017 r.: rząd powinien wprowadzić odpowiedni plan działania, aby rozwiązać kwestię wykonywania orzeczeń sądowych i stosowania orzecznictwa sądów przez administrację publiczną, a także ustanowić mechanizm gromadzenia rzetelnych statystyk, aby umożliwić monitorowanie sytuacji w przyszłości. Rząd powinien także opracować system wewnętrznego monitorowania z udziałem Najwyższej Rady Sądownictwa i Najwyższej Izby Kontroli w celu zapewnienia prawidłowego wprowadzenia w życie tego planu działania.

Przestrzeganie i wykonywanie orzeczeń sądowych jest integralną częścią efektywności każdego systemu sądowego⁶⁷. Wobec wyzwań w tym obszarze Rumunia przedstawiła Komitetowi Ministrów Rady Europy plan działania służący rozwiązaniu problemów strukturalnych stwierdzonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka⁶⁸, związanych z niewykonywaniem lub nieterminowym wykonywaniem orzeczeń sądowych wydanych przeciwko państwu⁶⁹. W 2019 r. przyjęto wykaz środków⁷⁰ w celu wdrożenia tego planu działania, obejmujący m.in. zmiany ram prawnych w celu zagwarantowania terminowego wykonywania orzeczeń, w których państwo jest dłużnikiem, oraz mechanizmu nadzoru i zapobiegania opóźnieniom. W wydanej w marcu 2022 r. ocenie postępów w realizacji planu działania Komitet Ministrów Rady Europy ponownie wezwał władze do wzmożenia wysiłków i wykazania zaangażowania na rzecz ukończenia niezbędnych reform⁷¹. W tym kontekście w październiku 2022 r. w Sekretariacie Generalnym rządu utworzono nową strukturę w celu monitorowania i kontrolowania wykonywania orzeczeń wydanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w związku z niewykonaniem wyroków wydanych przeciwko dłużnikom publicznym w Rumunii⁷².

Sprawozdanie na temat praworządności zawiera obecnie przegląd systematycznych wskaźników dotyczących wykonania kluczowych wyroków ETPC we wszystkich państwach członkowskich⁷³. W styczniu 2022 r. wskaźnik wykonania przez Rumunię kluczowych wyroków z ostatnich dziesięciu lat wyniósł 57 % – podczas gdy ogólna średnia w państwach członkowskich wynosi 40 % – a średni czas oczekiwania na wykonanie wyroku wynosił ponad cztery lata i dwa miesiące⁷⁴. Kwestia ta będzie nadal monitorowana w ramach sprawozdania na temat praworządności, m.in. w odniesieniu do działań podjętych przez Rumunię w celu opracowania mechanizmu dokładnych statystyk i systemu monitorowania wewnętrznego z udziałem Najwyższej Rady Sądownictwa i Najwyższej Izby Kontroli w celu zapewnienia właściwej realizacji planu działania.

⁶⁷ Zob. Przewodnik po art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka – prawo do rzetelnego procesu sądowego (powództwo cywilne):

http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶⁸ W 2005 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka nałożył na Rumunię sankcje z powodu nieprzestrzegania lub znacznego opóźnienia w przestrzeganiu prawomocnych orzeczeń sądów krajowych przez państwo lub podmioty prawne podlegające państwu.

⁶⁹ Zob. dokument Rady Europy nr CM/Notes/1280/H46-21.

⁷⁰ Memorandum nr L1/1814/26.02.2019 w sprawie środków mających zapewnić wykonanie wyroków przeciwko dłużnikowi publicznemu, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym niewykonania lub wykonania z opóźnieniem wyroku wydanego przeciwko dłużnikowi publicznemu.

⁷¹ Wstępna rezolucja CM/ResDH(2022)58.

⁷² Wdrożenie zostanie przeanalizowane przez Komitet Ministrów Rady Europy w marcu 2023 r.

⁷³ Przyjęcie niezbędnych środków wykonawczych w związku z wyrokiem ETPC jest nadzorowane przez Komitet Ministrów Rady Europy.

⁷⁴ Sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 28.

Niedawno podjęto nowe działania służące realizacji tego zalecenia, które mają rozwiązać stwierdzone utrzymujące się problemy. Komisja będzie nadal uważnie śledzić proces monitorowania ustanowiony na szczęblu Rady Europy i przedstawiać stosowne informacje w ramach sprawozdań na temat praworządności, tak jak ma to miejsce w przypadku wszystkich państw członkowskich⁷⁵.

Zarządzanie strategiczne wymiarem sprawiedliwości i plan działania na rzecz sądownictwa

Zalecenie MWiW z 2017 r.: Organy odpowiedzialne za zarządzanie strategiczne wymiarem sprawiedliwości, tj. Minister Sprawiedliwości, Najwyższa Rada Sądownictwa, Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny, powinny zapewnić wprowadzenie w życie przyjętego planu działania oraz wprowadzić obowiązek regularnego składania wspólnych publicznych sprawozdań z jego realizacji, z uwzględnieniem informacji o rozwiązaniach takich kwestii, jak brak urzędników sądowych, nadmierne obciążenie pracą i opóźnienia w wydawaniu uzasadnień orzeczeń.

W sprawozdaniach na temat MWiW wskazano strategiczne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości jako ważną okazję do wypracowania w duchu konsensusu trwałej koncepcji działania systemu wymiaru sprawiedliwości w przyszłości. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. oceniono, że w nowej strategii rozwoju sądownictwa na lata 2022–2025 i powiązanim z nią planie działania, przyjętym 30 marca 2022 r., określono jasne cele i mechanizm monitorowania. Przyjęcie nowej strategii i jej wejście w życie jest jednym z kamieni milowych przewidzianych w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności⁷⁶. Strategia koncentruje się zarówno na niezależności, jakości i efektywności wymiaru sprawiedliwości, jak i na dostępie do niego. Obejmuje to eliminację nierówności w wynagrodzeniach i emeryturach sędziów oraz modernizację statusu pracowników wymiaru sprawiedliwości i powiązanych zawodów prawniczych, a także reformę ustaw o wymiarze sprawiedliwości. W strategii przewidziano szereg środków służących rozwiązaniu problemu niedoboru personelu w sądownictwie, m.in. modernizację statusu pracowników wymiaru sprawiedliwości i personelu pomocniczego, aby umożliwić sędziom i prokuratorom skupienie się na pracy merytorycznej. Określono w niej również cel ilościowy, jakim jest zapewnienie do 2025 r. obsadzenia 95 % stanowisk sędziowskich i 80–85 % stanowisk prokuratorskich⁷⁷.

Strategia będzie ważnym narzędziem umożliwiającym trwale rozwiązanie utrzymujących się problemów w sądownictwie. Ścisłe ich monitorowanie i informowanie ogółu społeczeństwa przyczynią się również do uspokojenia opinii publicznej, że kwestie nadmiernego obciążenia pracą i związanych z tym opóźnień w rozpatrywaniu spraw przez sądy są odpowiednio priorytetowo traktowane. Proaktywna i regularna komunikacja oraz konsultacje

⁷⁵ Zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2022 r., COM(2022) 500 final, s. 24.

⁷⁶ Kamień milowy 421 „Wejście w życie ustawy zatwierdzającej strategię rozwoju sądownictwa na lata 2022–2025”.

⁷⁷ Kwestia niedoboru pracowników w sądownictwie zwróciła szczególną uwagę opinii publicznej w listopadzie, kiedy to odnotowano falę wniosków o przejście w stan spoczynku, zwłaszcza wśród sędziów. Stowarzyszenia sędziów wskazały na potrzebę opracowania jasnej strategii w celu zaradzenia niedoborom i nadmiernemu obciążeniu pracą. W celu obniżenia odsetka sędziów przechodzących w stan spoczynku, a także zapewnienia odpowiedniego zakresu selekcji w konkursach rekrutacyjnych do zawodu, zarówno prezesi sądów ostatniej instancji – Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych – jak i zgromadzenia ogólne sędziów sądów w uchwale z 28 października wezwały pozostałe organy władzy do podjęcia działań służących poprawie statusu sędziów i warunków pracy w sądach. Niedobory kadrowe w sądownictwie są również monitorowane w sprawozdaniach na temat praworządności. W sprawozdaniu z 2022 r. odnotowano, że liczba osób przechodzących w stan spoczynku nadal przekracza liczbę nowo rekrutowanych pracowników.

z przedstawicielami sądownictwa i zawodów prawniczych mogą być również przydatne, gdyż zapewnią sędziów, że problemy niedoboru personelu i związanego z nim nieproporcjonalnego obciążenia pracą są rozwiązywane.

Przejrzystość i rozliczalność Najwyższej Rady Sądownictwa

Zalecenie MWiW z 2017 r.: Nowa Najwyższa Rada Sądownictwa powinna przygotować wspólny program na okres swojej kadencji oraz określić działania w celu propagowania przejrzystości i rozliczalności. Program ten powinien zawierać strategię współpracy zewnętrznej, która obejmowałaby regularne otwarte spotkania ze zgromadzeniami sędziów i prokuratorów na wszystkich szczeblach, jak również z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i organizacji zawodowych; należy także wprowadzić obowiązek składania sprawozdań rocznych, które byłyby omawiane na walnych zgromadzeniach sędziów i prokuratorów.

W kolejnych sprawozdaniach na temat MWiW konsekwentnie podkreślano potrzebę, aby NRS przyczyniała się do dynamizowania reform, wyrażając jasne wspólne stanowiska i budując zaufanie poprzez przejrzystość i odpowiedzialność. W sprawozdaniu z 2021 r. odnotowano istotne obawy co do zdolności NRS do wypracowania konsensusu w systemie sądowym oraz odegrania konstruktywnej roli w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zwrócono jednak również uwagę na przypadki, w których NRS potrafiła przewyciężyć istniejące w niej podziały i osiągnąć wyniki⁷⁸.

Pomimo wysiłków zmierzających do osiągnięcia kompromisu istniejące w NRS od 2021 r. podziały nadal przysparzają trudności w takich kwestiach, jak nominacje do nowej struktury mającej zastąpić SIIJ, organizacja wyborów do nowej NRS lub publiczne spory między członkami NRS co do ustaw o wymiarze sprawiedliwości. Obecna kadencja NRS wygasa z końcem 2022 r., a proces wyboru nowych członków rozpoczęto w lutym 2022 r. Wybory do nowej NRS również spotkały się z krytyką⁷⁹. Wyznaczenie jej urzędującego przewodniczącego na stanowisko tymczasowego przewodniczącego na 2022 r. wywołało kolejne reakcje wewnątrz NRS⁸⁰.

Zmienione przepisy ustawodawcze dotyczące funkcjonowania NRS przewidują szereg obowiązków, które mogą pozytywnie wpłynąć na przejrzystość i rozliczalność NRS. W przepisach tych zachowano możliwość wyłączenia członków NRS z rozpatrywania spraw dyscyplinarnych, a wykaz przesłanek takiego wyłączenia rozszerzono o konflikt interesów i kwestię bezstronności. Wprowadzono jednoznaczny termin powołania nowych członków

⁷⁸ Szczegółowe informacje w sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r.

⁷⁹ Wybory zorganizowano na początku lipca 2022 r., podczas przerwy letniej. Wyniki zostały zaskarżone; 19 lipca NRS dopuściła zaskarżenia ze strony dwóch sędziów, ale odrzuciła zaskarżenia ze strony prokuratorów, co wzbudziło publiczne kontrowersje. Zob. np. <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>; <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>; <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html>; VIDEO Procurorul Bogdan Pîrllog despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub.

⁸⁰ Kilku członków NRS uznało, że ta tymczasowa nominacja stanowi obejście przepisów konstytucyjnych, dopuszczających wybór przewodniczącego NRS tylko na jedną roczną nieodnawialną kadencję, co stawia pod znakiem zapytania zgodność z prawem kilku ważnych postępowań wszczętych w 2022 r., m.in. wyborów do NRS, mianowania nowego głównego inspektora sądowego oraz wyboru nowego prezesa Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości.

NRS w miejsce tych, których kadencja wygasa. Ponadto zgromadzenia zachowują możliwość odwołania członków NRS z powodu niedopełnienia obowiązków.

W przeciwieństwie do 2020 r., kiedy to NRS nie włączyła się w konstruktywny sposób w prace nad projektami ustaw o wymiarze sprawiedliwości opublikowanymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości i nie wydała oficjalnej opinii, w 2022 r. NRS udało się przyjąć formalne stanowiska w sprawie kluczowych projektów ustawodawczych. Mimo kontrowersji w łonie NRS – niektórzy członkowie wyrażali niezadowolenie z powodu braku konsultacji z sądami i prokuraturą – w lutym 2022 r. plenum NRS pozytywnie zaopiniowało projekt ustawy o likwidacji specjalnej sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw⁸¹. W sierpniu 2022 r. NRS wydała również pozytywną opinię na temat projektów ustaw o wymiarze sprawiedliwości⁸², przedstawiając pewne propozycje poprawek, i uczestniczyła w późniejszych debatach parlamentarnych, proponując dalsze poprawki.

Od czasu poprzedniego sprawozdania działalność NRS w zakresie obrony niezależności sądów nadal odbywa się w większym stopniu w sekcjach niż na forum plenarnym⁸³. Niektórzy członkowie NRS krytykowali odnośne postępowania jako niepotrzebnie przewlekłe i prowadzące do niespójnych wniosków.

Jeżeli chodzi o przejrzystość i dostęp do informacji, NRS nadal publikuje odnośne informacje na swojej stronie internetowej, a jej posiedzenia plenarne i posiedzenia sekcji są transmitowane. Również informacje dotyczące decyzji dyscyplinarnych są dostępne w internecie.

Nowy skład NRS rozpoczynający kadencję w 2023 r. powinien zadbać o dalsze uwzględnienie przejrzystości i rozliczalności jako głównych celów w swoim programie. Organizowanie regularnych otwartych spotkań i omawianie rocznych sprawozdań⁸⁴ ze zgromadzeniami sędziów i prokuratorów na wszystkich szczeblach, a także ze społeczeństwem obywatelskim i organizacjami zawodowymi, będzie miało kluczowe znaczenie dla realizacji tych celów. Istotny wkład w tym zakresie może wnieść forum społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości ustanowione w grudniu 2021 r.

W kolejnych sprawozdaniach na temat MWiW konsekwentnie podkreślano potrzebę, aby Najwyższa Rada Sądownictwa przyczyniała się do nadawania tempa reformom, wyrażając jasne wspólne stanowiska i budując zaufanie poprzez przejrzystość i odpowiedzialność. Również rząd Rumunii uznał istotne znaczenie tych celów. Wybór nowego składu NRS, który rozpocznie kadencję w 2023 r., stanowi okazję do zapewnienia przejrzystości i rozliczalności – nowa NRS mogłaby wykazać zaangażowanie w tym zakresie np. poprzez publiczne

⁸¹ Najwyższa Rada Sądownictwa, decyzja nr 1 z dnia 11 lutego 2022 r. Kontrowersje związane były z faktem, że projekt poprawek NRS do ustawy został uwzględniony przez Ministerstwo Sprawiedliwości w zmienionym projekcie ustawy, w wyniku czego NRS wydała pozytywną opinię bez uwag. W piśmie do Komisji kilku członków NRS argumentowało, że wywołało to wśród opinii publicznej mylne wrażenie pełnej zgody systemu sądownictwa na tę ustawę pomimo braku konsultacji z sądami i prokuraturami w sprawie projektu przepisów.

⁸² Decyzja nr 115 z dnia 12 sierpnia 2022 r.

⁸³ W 2021 r. plenum wydało siedem decyzji, a w 2022 r. ani jednej. Jeden z wniosków przyjętych w 2021 r. dotyczył publicznych wypowiedzi (transmitowanych przez telewizję) jednego z członków samej NRS, dotyczących prokuratury. Sekcja prokuratorska stwierdziła w grudniu 2021 r., że wypowiedzi te miały poważny wpływ na niezależność i bezstronność prokuratorów, w szczególności odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcyjnych.

⁸⁴ NRS nie opublikowała dotąd sprawozdania dotyczącego wymiaru sprawiedliwości za 2021 r., chociaż jej obecna kadencja kończy się w grudniu 2022 r.

przedstawienie zasad regulujących jej działania, a także konsekwentne wspólne potwierdzanie przez nią kluczowych stanowisk.

Inspekcja Sądowa

Zalecenie MWiW z 2018 r.: Natychmiastowe mianowanie przez Najwyższą Radę Sądownictwa tymczasowego kierownictwa Inspekcji Sądowej oraz w terminie trzech miesięcy mianowanie w drodze konkursu nowego kierownictwa Inspekcji.

W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. stwierdzono, że rozwiązania wymagają nadal strukturalne problemy związane z Inspekcją Sądową, m.in. w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z maja 2021 r.⁸⁵. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. ponownie wyrażono zastrzeżenia co do rozległych uprawnień i braku rozliczalności głównego inspektora sądowego. Zastrzeżenia te dotyczyły m.in. skupienia władzy w rękach głównego inspektora i jego zastępcy, wysokiego odsetka spraw wnoszonych przez Inspekcję, które były ostatecznie oddalane przez sądy, a także ograniczonych możliwości nadzoru ze strony NRS⁸⁶. Wyrażano wątpliwości, czy przepisy ustaw o wymiarze sprawiedliwości dotyczące powoływania kierownictwa Inspekcji Sądowej i jej rozliczalności dają wystarczające gwarancje i czy zapewniają właściwą równowagę między sędziami, prokuratorami i NRS. Przed TSUE toczy się postępowanie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego kwestii, czy szerokie uprawnienia głównego inspektora są zgodne z wymogami niezależności sądownictwa⁸⁷.

Przyjęta w październiku 2022 r. ustawa o Najwyższej Radzie Sądownictwa znacząco zmieniła ramy prawne dotyczące Inspekcji Sądowej. Ustawa ta zawiera szereg przepisów służących rozwiązaniu problemu braku rozliczalności Inspekcji Sądowej i koncentracji władzy w rękach głównego inspektora. Uprawnienia głównego inspektora mają być równoważone uprawnieniami nowo powołanej Rady Zarządzającej. Jej zadaniem będzie m.in. wydawanie decyzji dotyczących organizacji i funkcjonowania Inspekcji Sądowej, przeprowadzania prac kontrolnych i konkursów na stanowiska. Zastępca głównego inspektora, dotąd powoływany przez głównego inspektora, będzie powoływany przez plenum NRS na podstawie bardziej obiektywnych kryteriów. Podobnie inspektorzy sądowi będą powoływani przez głównego inspektora na podstawie konkursu organizowanego przez właściwą sekcję NRS przy wsparciu Narodowego Instytutu Sądownictwa. Dotąd konkurs ten był przeprowadzany przez samą Inspekcję Sądową. Doprecyzowano zasady organizacji konkursów, m.in. w zakresie kryteriów wyboru i składu komisji selekcyjnych. Wprowadzono nowe przepisy regulujące wszelkie przypadki występowania konfliktu interesów dotyczące głównego inspektora, który ponadto będzie odąd zobowiązany do przedstawiania składu

⁸⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 207.

⁸⁶ W poprzednim sprawozdaniu z postępów Rumunii w ramach MWiW (COM(2021) 370 final) zwrócono uwagę, że nadal występują przypadki, w których dochodzenia dyscyplinarne i surowe sankcje wobec sędziów krytycznie oceniających skuteczność i niezależność sądów wzbudzają zastrzeżenia. Niedawno takie zastrzeżenia wzbudziło postępowanie dyscyplinarne wszczęte przez Inspekcję Sądową przeciwko sędziemu Sądu Apelacyjnego w Pitești zasadniczo z tego powodu, że odstąpił on od stosowania przepisów ustanawiających SIIJ w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z maja 2021 r. NRS ostatecznie umorzyła to postępowanie dyscyplinarne decyzją z 14 kwietnia 2022 r.

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

zespołów monitorujących Radzie Zarządzającej (zamiast podejmować decyzję samemu). Zastrzeżenia budzi nadal możliwość uchylania przez głównego inspektora decyzji o umorzeniu sprawy lub wszelkich decyzji podjętych przez inspektora w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego. Konieczne będzie monitorowanie stosowania tej zasady w praktyce oraz skuteczności istniejących zabezpieczeń⁸⁸.

W przeszłości wybór i powołanie głównego inspektora wzbudzały kontrowersje, co szczegółowo opisano w sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. Wydaje się, że powołanie nowego głównego inspektora w lipcu 2022 r. odbyło się na bardziej zrozumiałych zasadach, mimo że zgłosił się tylko jeden kandydat. Nowe przepisy regulują również kwestię powołania głównych inspektorów i ich zastępców, przyznając NRS większe uprawnienia nadzorcze oraz włączając Krajowy Instytut Sądownictwa do organizacji konkursów na stanowiska w Inspekcji Sądowej. Zmieniono również procedurę odwołania głównego inspektora. Otóż decyzji o odwołaniu nie podejmuje już plenium NRS. Obecnie procedurę odwołania może wszcząć pięciu członków NRS lub Zgromadzenie Ogólne Inspekcji Sądowej. Wynikające z tego wyważenie kwestii niezależności, odpowiedzialności i stabilności w kierownictwie Inspekcji Sądowej będzie trzeba w dalszym ciągu monitorować w praktyce.

W latach 2021 i 2022 liczba postępowań dyscyplinarnych zarejestrowanych przez NRS utrzymywała się zasadniczo na stałym poziomie⁸⁹. Nadal zdarza się jednak, że dochodzenia dyscyplinarne i wynikające z nich sankcje nakładane na sędziów wydają się mieć związek z wyrażaniem przez nich krytycznych opinii na temat kwestii praworządności. Takie dochodzenia zostały wszczęte przez Inspekcję Sądową, albo z urzędu, albo na wniosek NRS⁹⁰. TSUE jednoznacznie stwierdził, że niezawisłość sędziów może zostać naruszona, jeżeli system odpowiedzialności dyscyplinarnej zamiast wypełniać swoje prawnie uzasadnione cele wykorzystywany jest do sprawowania kontroli politycznej nad wydawaniem orzeczeń sądowych lub do wywierania nacisków na sędziów⁹¹. Jako formę nacisków i odwetu za wydane wyroki, w szczególności w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu⁹² postrzegano – oprócz spraw wymienionych w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. – inne postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom.

Chociaż w ostatnich trzech latach brakowało publicznie dostępnych informacji na temat spraw dyscyplinarnych prowadzonych w Inspekcji Sądowej⁹³, decyzje NRS o opublikowaniu w zanonimizowanym formacie decyzji dyscyplinarnych, które stały się prawomocne, oraz

⁸⁸ Główny inspektor może uchylć takie decyzje tylko jeden raz i ma obowiązek przedstawić uzasadnienie.

⁸⁹ W 2021 r. 24 postępowania dotyczyły sędziów, a 13 postępowania dotyczyło prokuratorów, natomiast w 2022 r. postępowań przeciwko sędziom i prokuratorom było odpowiednio 26 i 6. Sankcje nałożone na sędziów obejmowały ostrzeżenia, zawieszenie w pełnieniu urzędu, obniżenie dodatków miesięcznych do wynagrodzenia, degradację sędziów i ich wykluczenie ze środowiska sędziowskiego. W przypadku prokuratorów wystosowano wyłącznie ostrzeżenia.

⁹⁰ Szczegółowe informacje można znaleźć w rozdziale na temat Rumunii zawartym w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r.

⁹¹ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja Europejska/Rzeczypospolita (Polska System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, pkt 138, oraz z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, pkt 239.

⁹² Przeciwko dwóm sędziom rozpoczęto w ostatnich miesiącach pięć dochodzeń dyscyplinarnych. Ich zdaniem dochodzenia te zostały wszczęte na wniosek oskarżonych w celu zaskarżenia istoty wyroku lub z urzędu przez Inspekcję Sądową.

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

informacji o naruszeniach kodeksu etyki na portalu dostępnym wyłącznie dla sędziów przyczyniły się do większej przewidywalności i przejrzystości.

Zalecenie z 2018 r. się zdezaktualizowało. Nowe kierownictwo Inspekcji Sądowej może obecnie zagwarantować, że dochodzenia dyscyplinarne nie będą już dłużej stosowane jako instrument wywierania nacisku na sędziów i prokuratorów, zgodnie z orzecznictwem TSUE. Komisja będzie nadal przyglądać się, jak to działa w praktyce w ramach sprawozdań na temat praworządności.

Na podstawie analizy celu referencyjnego 1 można uznać, że zalecenia zostały, ogólnie rzecz biorąc, zrealizowane w zadowalający sposób, a monitorowanie można kontynuować w ramach cyklu rocznych sprawozdań na temat praworządności. Komisja z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie rządu rumuńskiego do kontynuowania reform przez uwzględnienie w największym możliwym stopniu zaleceń Komisji Weneckiej i zakończenie procesu przyjmowania nowych kodeksów karnych. Rumunia w pełni angażuje się we współpracę z Komisją nad cyklem rocznych sprawozdań na temat praworządności. Te ramy monitorowania zaczęły już służyć temu, by szczegółowo przyglądać się wielu kwestiom badanim w ramach MWiW, np. systemowi zastępującemu sekcję dochodzeniowo-śledczą w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oraz funkcjonowaniu Inspekcji Sądowej, a także szerszym ramom prawnym ustaw o wymiarze sprawiedliwości i kodeksów karnych oraz pracom Najwyższej Rady Sądownictwa. Zobowiązania wynikające z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz dalsze możliwości pomocy przewidziane w innych odpowiednich programach UE, w szczególności w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, mogą być pomocne w dalszej realizacji odnośnych reform.

2.2 Cel referencyjny 2: ramy prawne w zakresie etyki zawodowej i Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej

W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. stwierdzono, że zidentyfikowane w 2019 r. ryzyko regresu związane z modyfikacjami przepisów dotyczących etyki zawodowej zostało ograniczone i że istnieją zachęcające sygnały, że nowa władza ustawodawcza mogłaby wytyczyć prostą drogę do zapewnienia trwałego charakteru Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej i ram legislacyjnych dotyczących etyki zawodowej.

Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej nadal prowadzi dochodzenia w sprawie zakazu łączenia stanowisk, konfliktów interesów i nieuzasadnionego wzbogacenia się, utrzymując stabilne wyniki⁹⁴. Jak określono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., w Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej doszło do szeregu pozytywnych zmian. Po ponad półtora roku funkcjonowania bez przewodniczącego, na wniosek Krajowej Rady ds. Etyki

⁹⁴ W okresie od 1 czerwca 2021 r. do 30 września 2022 r. Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej przeanalizowała ponad 1 700 akt i wykryła 218 przypadków naruszenia etyki zawodowej: 120 spraw dotyczących zakazu łączenia stanowisk, 81 spraw dotyczących administracyjnego konfliktu interesów i 17 spraw dotyczących nieuzasadnionego wzbogacenia się. Inspektorzy ds. etyki zawodowej zidentyfikowali 68 spraw o podejrzenie popełnienia przestępstwa i przekazali je właściwym organom w celu dalszego prowadzenia postępowań przygotowawczych.

Zawodowej w 2021 r. powołania nowego przewodniczącego Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej⁹⁵.

Oświadczenia majątkowe i oświadczenia o braku konfliktu interesów należy wypełnić elektronicznie. Od 2022 r. są one publicznie dostępne w internecie, co zwiększyło przejrzystość i ułatwiło prace Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej⁹⁶. Oprócz sesji szkoleniowych Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej uruchomiła w maju 2022 r. „asystenta e-DAI”, tj. wirtualnego doradcę pomagającego użytkownikom w skutecznym korzystaniu z platformy e-DAI. Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej opracowuje również własne narzędzia służące do identyfikacji podejrzanych oświadczeń majątkowych i oświadczeń o braku konfliktu interesów na podstawie wskaźników ryzyka i zamierza ściśle współpracować z Krajową Agencją ds. Zarządzania Zajętym Mieniem (ANABI)⁹⁷.

W sprawozdaniach na temat MWiW zauważono, że skuteczność Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej jest ograniczona z uwagi na konieczność modernizacji i dalszej poprawy jasności ram prawnych dotyczących etyki zawodowej, co zapewni jej stabilną i trwałą podstawę. W krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności Rumunia zobowiązała się, że do 2024 r. wejdzie w życie skonsolidowana ustawa o etyce zawodowej⁹⁸. Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej współpracuje z Ministerstwem Sprawiedliwości i innymi partnerami w celu kontynuowania tych prac i oczekuje, że zostaną one sfinalizowane do połowy 2023 r.⁹⁹ Konsolidacja przepisów dotyczących etyki zawodowej, zakazu łączenia stanowisk i konfliktów interesów umożliwiłaby uwzględnienie orzecznictwa i strategii politycznych z zakresu zapobiegania korupcji oraz zapewniłaby solidną podstawę na przyszłość.

Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej nadal działa skutecznie i podejmuje kroki w celu poprawy zarządzania, narzędzi i metod. Prace nad przygotowaniem kompleksowych ram prawnych dotyczących etyki zawodowej, które mają zostać przyjęte w 2023 r., są na zaawansowanym etapie, co stwarza możliwość dalszego wspierania prac Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej i zapewnia jasność i stabilność, które są niezbędne do skutecznego wykrywania przypadków łączenia stanowisk, konfliktów interesów i nieuzasadnionego wzbogacenia się oraz ich eliminowania. Nowe przepisy wchodzą w zakres rumuńskiego planu odbudowy i zwiększania odporności, a ich praktyczne wdrożenie podlega monitorowaniu przez Komisję na podstawie sprawozdań na temat praworządności.

⁹⁵ Nowy przewodniczący pełnił funkcję wiceprzewodniczącego od 2017 r. Procedura wyboru wiceprzewodniczącego rozpoczęła się we wrześniu 2022 r. (po pierwszej rundzie zakończonej niepowodzeniem na początku tego roku) i powinna potrwać do końca roku. Przewodniczący Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej zaznaczył, że wykwalifikowani kandydaci przejawiali nisko zainteresowanie (zgłosił się tylko jeden kandydat), również ze względu na wynagrodzenie otrzymywane na stanowisku wiceprzewodniczącego.

⁹⁶ Do 30 września 2022 r. w portalu e-DAI (<http://declaratii.integritate.eu/>) opublikowano około 10,7 mln oświadczeń majątkowych i oświadczeń o braku konfliktu interesów (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Informacje otrzymane od Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej w kontekście wizyty w Rumunii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

⁹⁸ Kamień milowy nr 431 określony w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności stanowi, że w życie powinny wejść ujednolicone przepisy o etyce zawodowej. Aktualizację przepisów dotyczących etyki zawodowej należy przeprowadzać w oparciu o uprzednią ocenę i analizę przepisów dotyczących etyki zawodowej, a także wstępne zestawienie aktów normatywnych. W ramach drugiej fazy projektu należy ujednolicić i zaktualizować istniejące przepisy albo zaproponować nowe akty normatywne.

⁹⁹ Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej pracuje obecnie nad kompleksowym zestawieniem istniejących przepisów dotyczących etyki zawodowej, norm międzynarodowych i najlepszych praktyk w innych państwach członkowskich. Prace te potrwać do końca 2022 r. i będą pomocne przy tworzeniu nowej skonsolidowanej ustawy.

System PREVENT

Zalecenie z 2017 r.: Należy zapewnić wprowadzenie w życie systemu PREVENT. Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej oraz Krajowa Agencja ds. Zamówień Publicznych powinny wprowadzić sprawozdawczość z kontroli ex ante w odniesieniu do procedur udzielania zamówień publicznych oraz swoich działań następczych, w tym kontroli ex post, oraz na temat ujawnionych przypadków konfliktu interesów lub korupcji, a także organizować debaty publiczne, aby umożliwić rządowi, samorządom terytorialnym, przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości oraz przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego ustosunkowanie się do tych sprawozdań.

Od 2017 r. system PREVENT stosowany jest w celu zapobiegania konfliktom interesów w trakcie procedur udzielania zamówień publicznych przez ustanowienie mechanizmu weryfikacji ex ante. Dzięki temu instytucje zamawiające mogą rozwiązać ewentualne problemy przed udzieleniem zamówienia.

W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. potwierdzono pozytywne wyniki działania systemu PREVENT, natomiast Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej stwierdziła jego ciągłą skuteczność. W okresie od 1 czerwca 2021 r. do końca września 2022 r. za pomocą systemu PREVENT dokonano przeglądu blisko 20 000 procedur udzielania zamówień publicznych w celu wykrycia ewentualnych konfliktów interesów. Ponad 3 700 z tych procedur miało związek z funduszami UE. W procedurach uczestniczyło w sumie ponad 2 600 instytucji zamawiających i prawie 16 000 przedsiębiorstw. Inspektorzy ds. etyki zawodowej wydali 24 ostrzeżenia w odniesieniu do procedur o łącznej wartości 97 mln EUR. We wszystkich przypadkach zgłoszonych przez system instytucje zamawiające wyeliminowały przyczyny potencjalnych konfliktów interesów: w dwóch przypadkach Krajowa Agencja ds. Zamówień Publicznych została powiadomiona o ewentualnej nieprawidłowości. Wyniki te potwierdzają wniosek ze sprawozdania na temat MWiW z 2021 r., że zalecenie to zostało zrealizowane.

Zalecenie dotyczące systemu PREVENT zostało już zrealizowane w 2018 r., a dalsze pozytywne wyniki tego systemu pokazują jego stabilność.

Działania następcze podejmowane w związku z orzeczeniami sądowymi dotyczącymi członków Parlamentu

Zalecenie z 2017 r.: Proces podejmowania w Parlamencie decyzji w sprawie działań następczych w odniesieniu do ostatecznych i nieodwołalnych decyzji dotyczących zakazu łączenia stanowisk, konfliktu interesów i nieuzasadnionego wzbogacenia się wobec jego członków powinien być przejrzysty.

W poprzednich sprawozdaniach na temat MWiW wskazano na opóźnienia i widoczne niespójności w stosowaniu sankcji wobec członków Parlamentu, co do których sąd w swoim prawomocnym orzeczeniu stwierdził, że pełnią funkcje, których nie można łączyć, lub którzy znajdują się w sytuacji konfliktu interesów według sprawozdania Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej. W sprawozdaniach zwrócono uwagę na możliwe rozbieżne wykładnie przepisów, w szczególności gdy miało miejsce naruszenie etyki zawodowej w trakcie sprawowania poprzedniej kadencji lub na poprzednim stanowisku, i zasugerowano większą jasność. W latach 2020 i 2021 Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości doprecyzował wykładnię tych przepisów. Trybunał orzekł, że sankcja ta ma zastosowanie nawet wówczas, gdy zakaz łączenia stanowisk dotyczy poprzedniej kadencji, oraz że trzyletni termin

przedawnienia powinien odnosić się do potrzeby finalizacji postępowania przygotowawczego przez Krajową Agencję ds. Etyki Zawodowej w terminie trzech lat od czasu wystąpienia faktów skutkujących tym, że zachodzi konflikt interesów lub zakaz łączenia stanowisk (a nie o to, że sankcja nie ma zastosowania po upływie trzech lat)¹⁰⁰.

Od 2021 r. odnotowano jeden przypadek, w którym Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej stwierdziła, że jeden senator pełnił funkcje, których nie można łączyć. Doprowadziło to do natychmiastowej rezygnacji senatora z pełnienia funkcji publicznej pomimo zaskarżenia decyzji Krajowej Agencji ds. Etyki Zawodowej do sądu. Nie odnotowano żadnych spraw, które wystawiłyby na próbę przejrzystość procesu decyzyjnego Parlamentu w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądowych.

Pozytywna ocena zawarta w sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. oparta na proaktywnej współpracy obserwowanej na początku kadencji nowego Parlamentu została potwierdzona i w związku z tym zalecenie to można uznać za zrealizowane. Komisja będzie nadal monitorować działania następcze podjęte przez Parlament w związku z nieodwołalnymi decyzjami w sprawie zakazu łączenia stanowisk, konfliktów interesów i nieuzasadnionego wzbogacenia się wobec jego członków na podstawie sprawozdań na temat praworządności.

Na podstawie analizy celu referencyjnego 2 można uznać, że wszystkie zalecenia zostały zrealizowane w zadowalający sposób. W sprawozdaniach na temat praworządności Komisja będzie nadal analizować rozwój sytuacji w odniesieniu do ram etyki zawodowej i ich wdrażania. Konsolidację tych ram prawnych również uznano za kamień milowy w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności¹⁰¹.

2.3 Cel referencyjny 3: Zwalczanie korupcji na wysokim szczeblu

Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji i walka z korupcją na wysokim szczeblu

Korupcja była tym obszarem, który po podważeniu przez Rumunię pozytywnej oceny uzyskanej w odniesieniu do celu referencyjnego 3 w styczniu 2017 r., wzbudzał najwięcej obaw. W sprawozdaniu z 2021 r. zdołano jednak stwierdzić poprawę, dostrzegając nową dynamikę i stabilność instytucjonalną w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji. Z kolei w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. potwierdzono pozytywne tendencje, jeśli chodzi o skuteczność postępowań przygotowawczych i karanie korupcji.

Od daty ostatniego sprawozdania na temat MWiW i do końca października 2022 r. Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji skierowała do sądu 451 spraw o korupcję na wysokim szczeblu, dotyczących łącznie 1 067 oskarżonych. Wśród nich znaleźli się obecni i byli ministrowie, zastępcy, senatorzy lub osoby zajmujące wysokie stanowiska polityczne lub publiczne w administracji lokalnej. W tym samym okresie sądy skazały prawomocnym wyrokiem 564 oskarżonych w sprawach prowadzonych przez Krajową Dyrekcję ds. Przeciwdziałania Korupcji i nakazały konfiskatę mienia wartego blisko 24 mln EUR. W następstwie tych prawomocnych wyroków sądowych podmioty państwowe uzyskały prawo do odzyskania ponad 43 mln EUR z tytułu szkód w sprawach prowadzonych przez

¹⁰⁰ Decyzja Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości z dnia 16 listopada 2020 r. i decyzja Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości 1/2021 z dnia 19 marca 2021 r.

¹⁰¹ Kamień milowy nr 431 „Ocena i aktualizacja przepisów dotyczących ram etyki zawodowej”.

Krajową Dyрекcję ds. Przeciwdziałania Korupcji. Wyniki te potwierdzają pozytywną tendencję zaobserwowaną w 2021 r.

Niemniej jednak utrzymują się problemy natury operacyjnej związane z przeciwdziałaniem korupcji na wysokim szczeblu. Rekrutacja okazała się trudna, chociaż widać pewną poprawę wskaźnika obsadzenia stanowisk prokuratorskich w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji. Według danych przekazanych Komisji wskaźnik ten wynosi obecnie 78 %. Za główną przyczynę ograniczonej liczby zgłoszeń kandydatów na istniejące wakaty uznano wymóg długiego stażu pracy¹⁰². Jako że Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjną ustawę zmniejszającą wymaganą długość stażu pracy do siedmiu lat¹⁰³, wymóg stażu pracy na stanowisko w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji nie został jednak zmieniony w znowelizowanych ustawach o wymiarze sprawiedliwości i obowiązuje wymóg dziesięcioletniego stażu pracy, a także wymagane jest trzyletnie obowiązkowe szkolenie w Krajowym Instytucie Sądownictwa¹⁰⁴. Biorąc pod uwagę niedobór prokuratorów w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji, istotnym rozwiązaniem pozostaje przekazanie obowiązków, oddelegowanie i przeniesienie¹⁰⁵. Zmiany wprowadzone przez znowelizowane ustawy o wymiarze sprawiedliwości dotyczące procedury rekrutacji szeregowych prokuratorów w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji, która to procedura została tam przeniesiona z Najwyższej Rady Sądownictwa, również postrzegane są jako pomocne w osiągnięciu tego celu. Rozwiązanie problemów operacyjnych, z jakimi boryka się Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji, w tym w odniesieniu do rekrutacji prokuratorów, to zalecenie zawarte w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności Rumunia zobowiązuje się zwiększyć wskaźnik obsadzenia stanowisk prokuratorskich w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji do 85 % do 30 czerwca 2023 r.¹⁰⁶

Likwidacja SIIJ (zob. również cel referencyjny 1) ma szczególne znaczenie dla walki z korupcją na wysokim szczeblu. TSUE zauważył, że w przypadku SIIJ brak wiedzy fachowej do prowadzenia dochodzeń w złożonych sprawach dotyczących korupcji, niewystarczające zasoby ludzkie i duże obciążenie pracą mogą wiązać się z ryzykiem

¹⁰² Jak potwierdzono w informacjach przekazanych przez Rumunię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności (s. 27) oraz w sprawozdaniu z 2021 r. z działalności Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji (s. 8).

¹⁰³ Trybunał Konstytucyjny, orzeczenie nr 514 z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał stwierdził, że ponieważ Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji jest wyspecjalizowanym wydziałem Prokuratury przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości, jej prokuratorzy powinni mieć taki sam staż pracy jak prokuratorzy w Prokuraturze przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości (12 lat). Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji i Wydział ds. Ścigania Przystępczości Zorganizowanej i Terroryzmu argumentowały, że prawo konstytucyjne nie przewiduje długości stażu pracy wymaganego do prowadzenia czynności w strukturze Prokuratury, i przytoczyły praktyczne powody skrócenia stażu pracy do siedmiu lat.

¹⁰⁴ Przepis przejściowy przewiduje odroczenie do 2026 r. uwzględniania trzyletniego okresu szkolenia przy obliczaniu stażu pracy. W perspektywie krótkoterminowej mogłoby to pomóc poprawić wskaźnik obsadzenia stanowisk w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji.

¹⁰⁵ Wiosną 2022 r. na 145 obsadzonych stanowisk w Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji 14 stanowisk powierzono delegowanym prokuratorom (10 % personelu). Znowelizowana ustawa o statucie sędziów nie przewiduje oddelegowania z Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji/Wydziału ds. Ścigania Przystępczości Zorganizowanej i Terroryzmu; możliwe są jednak oddelegowania do Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji/Wydziału ds. Ścigania Przystępczości Zorganizowanej i Terroryzmu z innych prokuratur (jednokrotnie, na okres maksymalnie jednego roku).

¹⁰⁶ Kamień milowy nr 429 określony w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności.

opóźnień i mniejszą skutecznością w rozpatrywaniu spraw¹⁰⁷. Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji nie odzyskała uprawnień do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie korupcji w wymiarze sprawiedliwości, chociaż zarówno Komisja Wenecka¹⁰⁸, jak i Prokurator Generalny¹⁰⁹ wyrazili pogląd, że jest mało prawdopodobne, by nowa struktura była lepiej przygotowana do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie zarzutów o korupcję wśród sędziów i prokuratorów niż wyspecjalizowana sekcja prokuratury, jaką jest Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji. Od likwidacji SIIJ upłynęło zaledwie kilka miesięcy. Jest więc zbyt wcześnie na ocenę, czy nowa struktura może skutecznie prowadzić postępowania przed sądem w sprawie przestępstw korupcyjnych w wymiarze sprawiedliwości¹¹⁰. Innym ważnym problemem związanym z SIIJ był brak jasności w rozdzielaniu spraw między Krajową Dyrekcją ds. Przeciwdziałania Korupcji a SIIJ, a w szczególności przenoszenie z Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji całości akt dotyczących spraw o korupcję, w chwili gdy włączony został sędzia lub prokurator. Znowelizowana ustawa ma ograniczyć sprawy połączone jedynie do tych, których ze względu na prawidłowe prowadzenie postępowania karnego danej sprawy nie można rozłączyć¹¹¹. Pod warunkiem prawidłowego wdrożenia tej ustawy będzie można zapobiec zakłóceniom w dochodzeniach antykorupcyjnych, występującym w przeszłości¹¹². Do tej pory nie zgłoszono żadnych incydentów i nie zarejestrowano żadnych spraw, w których potrzebny był arbitraż z Krajową Dyrekcją ds. Przeciwdziałania Korupcji w sprawie kompetencji. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r. sformułowano zalecenie podkreślające wpływ nowego systemu na prowadzenie postępowań przygotowawczych i postępowań przed sądem w sprawie przestępstw korupcyjnych w wymiarze sprawiedliwości.

Przedłużający się przegląd kodeksów karnych (zob. cel referencyjny 1) wpłynął na zwalczanie korupcji. Skutkiem dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego było zakończenie postępowań karnych w sprawach o korupcję przeciwko rumuńskim politykom poprzez unieważnienie wyroków sądowych w oparciu o kwestię składu paneli

¹⁰⁷ Jak zauważano w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in.*, w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, EU:C:2021:393, pkt 221-222.

¹⁰⁸ W swojej opinii z 2022 r. Komisja Wenecka zaleciła przywrócenie kompetencji wyspecjalizowanym sekcjom prokuratury (Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji i Wydziałowi ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu) również w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i postępowań przed sądem w sprawie przestępstw wchodzących w zakres ich kompetencji, popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Komisja Wenecka zauważyła, że celem likwidacji SIIJ powinno być zapewnienie większej skuteczności w prowadzeniu postępowań przygotowawczych i postępowań przed sądem w sprawie przestępstw – przede wszystkim korupcji – popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Jest mało prawdopodobne, by struktura składająca się z niewyspecjalizowanych prokuratorów na poziomie organów prokuratury przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości i przy sądach apelacyjnych była lepiej przygotowana do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie zarzutów korupcji wśród sędziów i prokuratorów niż istniejąca wyspecjalizowana sekcja prokuratury, jaką jest Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji. (zob. Komisja Wenecka, *Opinia w sprawie projektu ustawy likwidującej sekcję dochodzeniowo-śledczą w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości* (CDL-AD(2022)003, pkt 37)).

¹⁰⁹ Pisemne informacje otrzymane od Prokuratora Generalnego w kontekście wizyty w Rumunii na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2022 r.

¹¹⁰ Zob. również cel referencyjny 1 dotyczący prac skoncentrowanych obecnie na nadrobieniu zaległości i uszeregowaniu spraw pod względem ważności.

¹¹¹ Art. 3 ust. 5 znowelizowanej ustawy. W przypadku braku porozumienia między dwoma organami prokuratury Prokurator Generalny decyduje, czy sprawy pozostają połączone.

¹¹² Jak dotąd Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji nie zgłosiła żadnych incydentów związanych z tą kwestią.

sędziowskich¹¹³. Jednocześnie, w następstwie wyroku TSUE¹¹⁴, w kwietniu 2022 r. Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości utrzymał w mocy wydane w 2018 r. wyroki pozbawienia wolności w głośnej sprawie, które zostały zawieszone z powodu niezgodnego z prawem składu sędziowskiego¹¹⁵. W maju 2022 r. Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości orzekł w innej głośnej sprawie, wykonując ww. wyrok TSUE, by pominąć orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawie legalności składu paneli sędziowskich, i skazał głównego oskarżonego na karę pozbawienia wolności za łapownictwo¹¹⁶.

Jak wskazano powyżej, brak odpowiedzi legislacyjnej na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie statusu przedawnienia miał istotny wpływ na toczące się sprawy. Dotyczy to w szczególności spraw o korupcję¹¹⁷. Zgodnie z szacunkami opublikowanymi przez Krajową Dyрекcję ds. Przeciwdziałania Korupcji w rezultacie można by umorzyć łącznie 557 spraw karnych będących przedmiotem postępowania karnego lub toczących się przed sądami¹¹⁸. Chociaż należałoby oszacować dokładną wartość szkód indywidualnie w poszczególnych sprawach, Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji szacuje szkody w tych sprawach na około 1,2 mld EUR, a łączną kwotę łapówek i płatnej protekcji na około 150 mln EUR. Chociaż w prawie cywilnym nadal istnieją możliwości odzyskania części środków finansowych z tytułu szkód, zaprzestanie postępowań karnych w tak dużej liczbie przypadków korupcji może istotnie wpłynąć na wysiłki na rzecz zwalczania korupcji na wysokim szczeblu. Rzeczywiste konsekwencje takiego zaprzestania i ewentualne działania łagodzące będą ściśle monitorowane przez Komisję, również w świetle orzeczenia TSUE, zgodnie z którym prawo UE stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych lub praktyki krajowej podobnej do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli może to spowodować systemowe ryzyko bezkarności za przestępstwa korupcyjne lub nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe Unii¹¹⁹. Ryzyko, że tysiące oskarżonych nie poniesie odpowiedzialności karnej, wywołało poważną krytykę w Rumunii.

Od ostatniego sprawozdania na temat MWiW z 2021 r. zgłaszano wielokrotne zmiany w składzie paneli w sprawach karnych. W efekcie, jeżeli komisja odwoławcza składa się

¹¹³ Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Rumunii nr 685/2018 i nr 417/2019. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że praktyka polegająca na wybieraniu członków *de iure* do zasiadania w panelach składających się z pięciu sędziów w ramach Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości była sprzeczna z zasadą, zgodnie z którą wszystkich członków należy wybierać drogą losowania. Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości nie powołał specjalistycznych paneli składających się z trzech sędziów, które miałyby zajmować się przestępstwami korupcyjnymi w pierwszej instancji. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 10.

¹¹⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19.

¹¹⁵ Decyzja Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2022 r.

¹¹⁶ Decyzja Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości z dnia 10 maja 2022 r. w sprawie 105/1/2019.

¹¹⁷ W obszarze obsługiwany przez Wydział ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu rzutowałoby to –według szacunków przedstawionych przez wyspecjalizowaną prokuraturę zajmującą się terroryzmem i przestępczością zorganizowaną – nie tylko na sprawy o korupcję, ale łącznie na 605 toczących się spraw, gdzie łączne straty finansowe szacuje się na ponad 1 mld EUR. Szacunki Prokuratury Generalnej dotyczące innych przestępstw nie były dostępne.

¹¹⁸ Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji, komunikat prasowy z 28 października 2022 r., <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w sprawozdaniu na temat praworządności z 2022 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 14.

z dwóch sędziów i w miejsce jednego z nich powołany zostaje inny sędzia, wówczas cała komisja podlega odwołaniu, a proces zarządzania dowodami należy w całości zacząć od nowa. Może to mieć bardzo poważne konsekwencje dla spraw, które przedawnią się na początku 2023 r. Prokurator Generalny przedstawił pomysł polegający na wyznaczeniu sędziów rezerwowych, aby zapobiec rozwiązaniu komisji odwoławczej.

W latach 2021 i 2022 w dalszym ciągu osiągnęto pozytywne wyniki w zakresie skuteczności dochodzeń w sprawach korupcji na wysokim szczeblu i wymierzania kar. Ważne będzie zachowanie takiej skuteczności w trwały sposób (zob. również cel referencyjny 1), m.in. dzięki ustabilizowaniu odpowiednich ram prawnych w sprawach karnych oraz odpowiednich przepisów ustaw o wymiarze sprawiedliwości. Ogólne ramy oraz sposób dalszego rozwiązywania przez Rumunię problemów operacyjnych, z jakimi boryka się Krajowa Dyrekcja ds. Przeciwdziałania Korupcji, co ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania trwałości ciągłych postępów, będą ściśle nadzorowane w ramach monitorowania prowadzonego przez Komisję na podstawie sprawozdania na temat praworządności.

Uchylenie immunitetu członków Parlamentu

Zalecenie MWiW z 2017 r.: Należy przyjąć obiektywne kryteria podejmowania i uzasadniania decyzji dotyczących uchylenia immunitetu członków Parlamentu oraz zagwarantować, aby immunitet nie był wykorzystywany w celu uniknięcia prowadzenia postępowań przygotowawczych i postępowań przed sądem w sprawie przestępstw korupcyjnych. Rząd powinien także rozważyć zmianę ustawy, aby ograniczyć immunitet ministrów do czasu sprawowania urzędu. W działaniach tych wsparcie mogłyby zapewnić Komisja Wenecka i GRECO. Parlament powinien wprowadzić system składania regularnych sprawozdań z decyzji podejmowanych przez jego izby w sprawie wniosków o uchylenie immunitetu i mógłby zorganizować debatę publiczną, aby Najwyższa Rada Sądownictwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego miały możliwość się do nich ustosunkować.

Zalecenie to dotyczy odpowiedzialności Parlamentu za podejmowane przez niego decyzje w sprawie wniosków prokuratury o zezwolenie na środki zapobiegawcze, takie jak przeszukanie lub aresztowanie oraz w sprawie wniosków o wyrażenie zgody na przeprowadzenie dochodzenia dotyczącego członków Parlamentu, którzy byli lub są ministrami. W przeszłości brak uzasadnienia decyzji Parlamentu – a także liczba przypadków, w których Parlament nie zezwolił na kontynuowanie postępowania przygotowawczego – doprowadziły do obaw o obiektywność tych decyzji.

W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. stwierdzono, że podejście w Parlamencie zmierza w pozytywnym kierunku¹²⁰ i trend ten się utrzymuje. Od ostatniego sprawozdania na temat MWiW odnotowano tylko dwa przypadki wniosków o uchylenie immunitetu przez Krajową Dyrekcję ds. Przeciwdziałania Korupcji. Oba wnioski zostały szybko zatwierdzone

¹²⁰ W 2019 r. Izba Deputowanych zmieniła swój regulamin wewnętrzny, aby wprowadzić bezpośrednie odniesienia do kryteriów określonych w sprawozdaniu Komisji Weneckiej dotyczącym celu i zrzeczenia się immunitetu parlamentarnego. W swoim sprawozdaniu z marca 2021 r. GRECO zauważyła, że spoczywający na prokuraturze nieformalny wymóg przekazania wszystkich akt sprawy w momencie postawienia przed sądem ministra lub byłego ministra, który jest również członkiem Parlamentu, został zniesiony pismem. Greco RC4(2021).

przez Parlament¹²¹. 7 listopada 2022 r. Senat zmienił swój regulamin wewnętrzny, aby wprowadzić określone obiektywne kryteria podejmowania decyzji w sprawie wniosków o uchylenie immunitetów parlamentarnych, zgodnie ze stanowiskiem przyjętym już w Izbie Deputowanych¹²². Przestrzeganie obowiązujących przepisów będzie miało istotne znaczenie dla utrzymania obecnego podejścia.

Istotnym obszarem monitorowania na podstawie MWiW jest również rozliczalność Parlamentu za podejmowane przez niego decyzje w sprawie wniosków prokuratury o zezwolenie na środki zapobiegawcze oraz w sprawie wniosków o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania przygotowawczego dotyczącego członków Parlamentu. W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. stwierdzono, że zaszła pozytywna zmiana w podejściu Parlamentu, a niedawna decyzja Senatu o wprowadzeniu określonych obiektywnych kryteriów podejmowania decyzji w sprawie wniosków o uchylenie immunitetów parlamentarnych oznacza, że obie izby wprowadziły na stałe ważne gwarancje przejrzystości. Komisja będzie nadal śledzić rozwój sytuacji w kontekście monitorowania na podstawie rocznego sprawozdania na temat praworządności.

Jeśli chodzi o cel referencyjny 3, pozytywny trend utrzymuje się od 2021 r. Na podstawie analizy można uznać, że zalecenia zrealizowano w zadowalający sposób. Ważne będzie utrzymanie tych pozytywnych wyników. Podobnie jak w przypadku innych państw członkowskich celem sprawozdaniu na temat praworządności jest monitorowanie, w jaki sposób Rumunia nadal mierzy się z pozostałymi i nowymi wyzwaniami w zakresie walki z korupcją na wysokim szczeblu i realizuje zalecenia zawarte w takim sprawozdaniu.

2.4. Cel referencyjny 4: Likwidowanie korupcji na wszystkich szczeblach

Od czasu publikacji sprawozdania na temat MWiW w czerwcu 2021 r. Prokuratura Generalna kontynuuje skuteczne prowadzenie postępowań przed sądem w sprawie przestępstw korupcyjnych i przestępstw związanych z korupcją¹²³. Brak zasobów ludzkich w sądownictwie¹²⁴ i ograniczone środki techniczne na potrzeby specjalnych technik dochodzeniowych, którymi dysponuje Ministerstwo Spraw Publicznych, mają jednak wpływ na dochodzenia wchodzące w zakres jego kompetencji. Dyrekcja Generalna ds. Przeciwdziałania Korupcji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych kontynuowała prace w ramach dobrze układającej się współpracy z prokuraturą.

Krajowa strategia antykorupcyjna

¹²¹ Jeden wniosek dotyczył zgody na przeszukanie w przypadku członka Izby Deputowanych, drugi natomiast dotyczył zgody na dochodzenie karne dotyczące urzędującego ministra. Oba wnioski skierowano do Izby Deputowanych.

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

¹²³ Od czasu sprawozdania na temat MWiW z 2021 r. zmalała liczba postępowań przed sądem w sprawie przekupstwa w porównaniu z rokiem 2020 i 2021, natomiast nadal koncentrowano się na prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie zarzutów korupcji dotyczących urzędników administracji publicznej.

¹²⁴ W lipcu 2022 r. w Ministerstwie Spraw Publicznych obsadzono jedynie 55 % stanowisk i sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu.

Zalecenie z 2017 r.: Należy kontynuować wprowadzanie w życie krajowej strategii antykorupcyjnej, przestrzegając terminów wyznaczonych przez rząd w sierpniu 2016 r. Minister Sprawiedliwości powinien wprowadzić system sprawozdawczości dotyczącej skutecznego wprowadzania w życie krajowej strategii antykorupcyjnej (wraz ze statystykami dotyczącymi przypadków naruszania etyki zawodowej w administracji publicznej, szczegółowymi informacjami na temat procedur dyscyplinarnych oraz sankcji, a także informacjami na temat środków strukturalnych stosowanych w obszarach zagrożonych korupcją).

W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. podsumowano, że konieczne są dalsze prace nad krajową strategią antykorupcyjną, aby zapewnić jej skuteczne wdrożenie oraz zintensyfikować zapobieganie i zwalczanie korupcji w obszarach narażonych na występowanie korupcji oraz na szczeblu lokalnym.

W grudniu 2021 r. rząd zatwierdził nową krajową strategię antykorupcyjną na lata 2021–2025¹²⁵. W trakcie jej opracowywania oparto się na wynikach wewnętrznej oceny i audytu zewnętrznego przeprowadzonego przez OECD. W swojej ocenie OECD uznała istotne kroki podjęte przez Rumunię w celu wzmocnienia swojej polityki antykorupcyjnej i polityki ds. etyki zawodowej, a jednocześnie zwróciła uwagę, że brak politycznego wsparcia we wdrażaniu istotnych reform ustawodawczych stanowi poważne wyzwanie¹²⁶.

Realizacja strategii na lata 2021–2025 przebiega zgodnie z planem. Prace koncentrują się na określonych obszarach priorytetowych, a w grudniu rozpocznie się proces wzajemnej oceny uczestniczących instytucji. Sprawozdanie śródkresowe z realizacji tej strategii przewidziano w pierwszym kwartale 2023 r.

Podejmowane są starania, aby zapewnić skuteczne wdrożenie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2025. Ustanawia się mechanizmy oceny i sprawozdawczości. Zalecenie to można uznać za zrealizowane. Komisja będzie nadal śledzić realizację strategii na podstawie rocznego sprawozdania na temat praworządności.

Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem

Zalecenie z 2017 r.: Należy zadbać, aby Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem miała pełną zdolność do skutecznego działania, tak by mogła wydać pierwsze sprawozdanie roczne zawierające rzetelne informacje statystyczne na temat konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej. Agencja powinna wprowadzić system regularnej sprawozdawczości dotyczącej rozwoju zdolności administracyjnych, wyników w zakresie konfiskaty oraz zarządzania mieniem pochodzącym z przestępstwa.

Misją Krajowej Agencji ds. Zarządzania Zajętym Mieniem (ANABI) jest zapewnienie wskaźnika skutecznego wykonania nakazów konfiskaty wydanych w sprawach karnych poprzez skuteczne zarządzanie zajęтым mieniem, które to sprawy są przekazywane Agencji przez prokuratorów i sędziów.

W 2022 r. ANABI rozpoczęła szósty rok działalności i skutecznie funkcjonuje, wdrażając krajową strategię na rzecz wzmocnienia systemu odzyskiwania mienia na lata 2021–2025.

¹²⁵ Zostało to również określone w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności. Zawarty w nim kamień milowy nr 426 dotyczy wymogu „Wejścia w życie decyzji rządowej zatwierdzającej nową krajową strategię antykorupcyjną”.

¹²⁶ OECD, Ocena rumuńskiej strategii antykorupcyjnej na lata 2016–2020.

W lipcu rozszerzono mandat ANABI¹²⁷. Obecnie Agencja ta pracuje nad zwiększeniem zdolności śledzenia aktywów zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, nad wzmocnieniem mechanizmów współpracy i zapewnieniem nowych narzędzi do prowadzenia dochodzeń finansowych przez policję i prokuratorów. Trwa wdrażanie nowych ram prawnych, w tym w odniesieniu do dodatkowych środków przyznanych Agencji. Znowelizowana ustawa przewiduje również fundusz na rzecz zapobiegania przestępczości i ochrony ofiar, co społeczeństwo obywatelskie wielokrotnie podkreślało. W 2022 r. ANABI skonfiskowała ponad 60 mln EUR w porównaniu z blisko 57 mln EUR w 2021 r. ANABI zarządza ponad 140 aktywami ruchomymi o łącznej wartości prawie 5,5 mln EUR¹²⁸.

W sprawozdaniu na temat MWiW z 2021 r. stwierdzono, że zalecenie to zostało zrealizowane. Można to potwierdzić.

Na podstawie analizy celu referencyjnego 4 wszystkie zalecenia można uznać za zrealizowane. Komisja będzie nadal monitorować zwalczanie korupcji na wszystkich szczeblach w rocznym sprawozdaniu na temat praworządności.

3. WNIOSEK

Decyzja o ustanowieniu MWiW w 2006 r. była nieodłącznym elementem procesu przystąpienia Rumunii do UE. Proponowała ona sposób rozwiązania pozostałych kwestii, w przypadku których konieczne były dalsze postępy, aby zapewnić zdolność systemu sądowego i organów ścigania do wdrażania i stosowania środków przyjętych w celu ustanowienia rynku wewnętrznego oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹²⁹.

Od tego czasu MWiW zapewnia ramy współpracy i monitorowania na potrzeby procesu reform określonego w celach referencyjnych. Ramy te weszły w fazę końcową, kiedy pozytywne podsumowanie ze stycznia 2017 r. doprowadziło do wydania dwunastu kluczowych zaleceń. Chociaż etap ten przedłużono z uwagi na potrzebę realizacji ośmiu dodatkowych zaleceń z listopada 2018 r., niedawno Rumunia konsekwentnie pracowała nad wykonaniem tych zaleceń, co potwierdzono w sprawozdaniu z czerwca 2021 r. We wnioskach zawartych w niniejszym sprawozdaniu odnotowano znaczne postępy w zakresie ram prawnych i instytucjonalnych służących realizacji dawno sformułowanych zaleceń w ramach MWiW.

Rozwojowa sytuacja w zakresie praworządności w UE nadała współpracy Komisji z Rumunią nowy wymiar. W szczególności cykl rocznych sprawozdań na temat praworządności stanowi obecnie bieżące ramy, dzięki którym trwale reformy zyskały długoterminową perspektywę. Dotyczy to zarówno Rumunii, jak i innych państw członkowskich.

Cykl rocznych sprawozdań na temat praworządności umożliwi dalsze monitorowanie w praktyce etapu wdrażania wielu uzgodnionych reform. W ten sposób można nadal

¹²⁷ Kwestia ta była również przedmiotem kamienia milowego nr 422 zawartego w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności, dotyczącego wymogu „Wejścia w życie ustawy zmieniającej uprawnienia Krajowej Agencji ds. Zarządzania Zajętym Mieniem”.

¹²⁸ Dane liczbowe według stanu na dzień 31 października 2022 r. przekazane przez ANABI na potrzeby sprawozdania z postępów przesłanego Komisji w listopadzie 2022 r.

¹²⁹ Decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. (C(2006) 6569).

monitorować takie kwestie, jak nowy system powstały w następstwie likwidacji sekcji dochodzeniowo-śledczej w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, funkcjonowanie Inspekcji Sądowej, zasoby ludzkie w sądownictwie, wykonywanie orzeczeń sądowych przez administrację publiczną, wpływ zbliżającego się przeglądu przepisów karnych na skuteczność walki z korupcją oraz zmiany w ramach etyki zawodowej i w ich stosowaniu, w tym przez Parlament. Powyższe będzie stanowić część monitorowania wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją jako dwóch głównych filarów sprawozdań. Jest to zgodne ze zobowiązaniem rządu rumuńskiego do konsolidacji, w sposób nieodwracalny, dotychczasowych postępów w zakresie zagwarantowania niezależności wymiaru sprawiedliwości i jego skuteczności, a także osiągnięć w walce z korupcją.

Władze rumuńskie wyjaśniły również, że w razie potrzeby w nadchodzących miesiącach podjęte zostaną działania następcze w związku z szeregiem najpilniejszych kwestii. Rumunia zobowiązała się do dalszej analizy i uwzględnienia w jak największym stopniu opinii Komisji Weneckiej na temat ustaw o wymiarze sprawiedliwości, a bardziej ogólnie, na temat tego, czy konieczne są dalsze działania. Zobowiązała się również do zakończenia przeglądu kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, aby dostosować je do orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny Rumunii od 2016 r. Zakończenie przeglądu obu kodeksów stanowi również jedno z zobowiązań podjętych przez Rumunię w jej planie odbudowy i zwiększania odporności, który ma zostać przyjęty do końca 2022 r. Komisja dokona dokładnej oceny zmienionych kodeksów zgodnie ze szczegółowymi procedurami przewidzianymi w tym kontekście. Ostatnią najpilniejszą kwestią będzie to, czy nowa Najwyższa Rada Sądownictwa będzie mogła przyczynić się przyspieszenia reformy. Rząd Rumunii wyraził przekonanie, że zdoła ona nadać nowy impuls w obszarze przejrzystości i rozliczalności.

Rumunia pokazała już, że mocno angażuje się w prace w ramach rocznego cyklu sprawozdań na temat praworządności i nadal konstruktywnie współpracuje w tym zakresie. Jednocześnie rumuński plan odbudowy i zwiększania odporności umożliwił również ustalenie konkretnych kamieni milowych w zakresie postępów.

Komisja jest przekonana, że wraz z podjęciem kluczowych ostatecznych kroków można kontynuować współpracę i monitorowanie systemu wymiaru sprawiedliwości oraz polityki antykorupcyjnej w Rumunii na podstawie sprawozdania na temat praworządności i innych ustanowionych części zestawu narzędzi na rzecz praworządności mających zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. W tym celu sformułowano już zalecenia na podstawie sprawozdań na temat praworządności, a także programy w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, aby wspierać proces reform.

W związku z tym Komisja stwierdza, że postępy poczynione przez Rumunię w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji są wystarczające do wypełnienia zobowiązań podjętych przez ten kraj w momencie przystąpienia do UE.

Ważne jest, aby Rumunia konsekwentnie kontynuowała prace nad przekuciem pozostałych zobowiązań określonych w niniejszym sprawozdaniu na konkretne przepisy oraz nad dalszym wdrażaniem wszystkich reform w ramach cyklu rocznych sprawozdań na temat praworządności oraz przy wsparciu innych części unijnego zestawu narzędzi na rzecz praworządności.

Przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie Rumunii zgodnie z decyzją w sprawie MWiW Komisja należycie uwzględni uwagi Rady i Parlamentu Europejskiego¹³⁰.

¹³⁰ Zakończenie monitorowania reform w Rumunii w ramach MWiW nastąpi w drodze decyzji Komisji uchylającej decyzję Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (C(2006) 6569).

Załącznik: Cele referencyjne określone w decyzji w sprawie MWiW

Cele referencyjne, które mają zostać osiągnięte przez Rumunię zgodnie z decyzją Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych celów referencyjnych w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją:

Cel referencyjny 1: zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych, zwłaszcza poprzez poprawę możliwości i odpowiedzialności Najwyższej Rady Sądownictwa. Przekazywanie informacji o wpływie nowych kodeksów postępowania cywilnego i postępowania karnego oraz jego kontrola;

Cel referencyjny 2: ustanowienie zgodnie z planem Agencji ds. Etyki Zawodowej, do której zadań należałoby: weryfikacja stanu majątkowego, niezgodności i potencjalnych konfliktów interesów oraz wydawanie wiążących decyzji, na podstawie których można nałożyć sankcje odstraszające;

Cel referencyjny 3: w oparciu o poczynione już postępy, kontynuowanie profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu;

Cel referencyjny 4: wprowadzenie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym.