



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.7.2021
SWD(2021) 724 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oikeusvaltiokertomus 2021
Luku: Oikeusvaltiotilanne Romaniassa

Oheisasiakirja

**KOMISSION TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

Oikeusvaltiokertomus 2021
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

TIIVISTELMÄ

Liittyttyään EU:hun vuonna 2007 Romania on toteuttanut uudistuksia muun muassa oikeuslaitoksen ja korruption torjunnan alalla. Komissio on seurannut uudistusten täytäntöönpanoa yhteistyö- ja seurantamekanismilla, joka on merkittävä kehys näillä aloilla aikaan saadun edistymisen seuraamiseksi. Romania kuuluu olennaisesti oikeusvaltiomekanismiin, kuten kaikki muutkin jäsenvaltiot, ja sen rinnalla jatketaan yhteistyö- ja seurantamekanismia, kunnes kaikki arviointiperusteet on täytetty tyydyttävästi.

Hallitus ehdottaa uudistuksia, joilla pyritään poistamaan ongelmat, jotka aiheutuivat vuosina 2017–2019 oikeudenkäyttöä koskeviin lakeihin tehdyistä muutoksista. Näitä muutoksia kritisoitiin niiden kielteisistä vaikutuksista oikeudenkäytön riippumattomuuteen, laatuun ja tehokkuuteen. Euroopan unionin tuomioistuin tarkasteli 18. toukokuuta 2021 antamassaan ennakkoratkaisussa useita näihin uudistuksiin liittyviä näkökohtia ja vahvisti nämä huolenaiheet erityisesti tuomarikunnan tekemien rikosten tutkinnasta vastaavan erityisjaoston osalta. Parlamentti käsittelee parhaillaan lakiesitystä tämän jaoston lopettamisesta. Oikeudenkäyttöä koskevien lakien muuttamiseksi on käynnistetty lainsäädäntömenettely. Henkilöstöpulaa on pahentanut se, ettei uusia tuomareita ole otettu palvelukseen ja että huomattava määrä tuomareita on jäänyt eläkkeelle. Henkilöstöpula on lisännyt tuomareihin kohdistuvaa painetta, mikä on vaikuttanut oikeudenkäytön laatuun ja tehokkuuteen.

Korruption torjunnan institutionaalinen kehys on kattava, mutta sen tehokkuus edellyttää hallitukselta jatkuvaa poliittista tahtoa. Uuden korruptiontorjuntastrategian hyväksyminen vuosiksi 2021–2025 on keskeinen prioriteetti. Keskitason ja korkean tason korruptiota koskevien tutkimusten ja seuraamusten tehokkuus on parantunut, mikä jatkaa aiempaa suuntausta. Kansallinen korruptiontorjuntavirasto on saavuttanut aiempaa parempia tuloksia, vaikka oikeudenkäyttöä koskeviin lakeihin vuosina 2017–2019 tehdyt muutokset ovat edelleen merkittävä este sen moitteettomalle toiminnalle. Rikoslakien muuttaminen on edelleen tarpeen. Koska perustuslakituomioistuimen päätöksiin ei ole löydetty vankkoja lainsäädännöllisiä ja poliittisia ratkaisuja, korruption torjuntaan liittyy yhä enemmän esteitä ja oikeudellista epävarmuutta. Instituutioiden yhteistyön lisääntyminen vuoden 2020 vaalien yhteydessä voi merkitä muutosta vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden lahjomattomuuteen. Takavarikoidun omaisuuden hallinnoinnista vastaava virasto on edelleen täysin toimiva, ja eturistiriitoja koskeva sähköinen PREVENT-järjestelmä on tehokas.

Tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta koskevat oikeudelliset takeet on otettu käyttöön. Nykyisen lainsäädäntökehyksen täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan liittyy kuitenkin edelleen ongelmia, erityisesti tiedonsaannin osalta. Kansallisella audiovisuaalivestustolla ei vielä ole resursseja hoitaa tehtäviään täysimääräisesti, ja useiden sen jäsenten toimikausien päätyminen on vaikuttanut sen toimintaan. Tiedotusvälineiden omistuksen avoimuus on edelleen puutteellista. Tiedotusvälineet voivat olla alttiita poliittiselle painostukselle erityisesti silloin, kun niiden tulot riippuvat valtion mainonnasta. Tutkivia journalisteja vastaan nostetuista kunnianloukkauskanteista raportoidaan edelleen. Covid-19-pandemian yhteydessä tiedotusvälineet saivat tukea varoista, jotka oli osoitettu covid-19:n leviämisen estämiseen tähtääviin hallituksen mediakampanjoihin.

Huolta aiheuttavat edelleen lainsäädännön vakaus ja ennustettavuus, sillä lainsäädäntöä muutetaan usein, minkä seurauksena lait voivat olla keskenään ristiriitaisia. Myös vaikutustenarviointeja käytetään liian vähän toukokuussa 2019 järjestetyn kansanäänestyksen jälkeen ei annettu merkittäviä hallituksen poikkeusasetuksia oikeudenkäytön alalla. Covid-

19-pandemian yhteydessä otettiin käyttöön valmiustila, johon liittyy parlamentaarisen valvonnan lisääminen. Unionin tuomioistuimen antoi 18. toukokuuta 2021 tuomion useista oikeudenkäyttöä koskevien lakien näkökohdista, minkä jälkeen perustuslakituomioistuin antoi 8. kesäkuuta 2021 tuomion, joka herättää vakavaa huolta, koska se kyseenalaistaa unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen. Yhdistyksiä ja säätiöitä koskevaa lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2020 kansalaisjärjestöjen byrokraattisen taakan keventämiseksi.

Yhteistyö- ja seurantamekanismi perustettiin liityttäessä Euroopan unioniin vuonna 2007 siirtymäkauden toimenpiteenä helpottamaan Romanian jatkuvia pyrkimyksiä uudistaa oikeuslaitostaan ja tehostaa korruption torjuntaa¹. Kuten neuvosto on todennut, yhteistyö- ja seurantamekanismin perustamista koskevan päätöksen mukaan mekanismi päättyy, kun kaikki Romaniaan sovellettavat arviointiperusteet täyttyvät tyydyttävästi. Komissio esitti tammikuussa 2017 antamissaan kertomuksissa kattavan arvioinnin Romanian edistymisestä yhteistyö- ja seurantamekanismin kymmenen soveltamisvuoden aikana. Siinä esitettiin myös mekanismin päätökseen saattamista varten etenemissuunnitelma, joka perustuu 12 keskeiseen suositukseen. Näiden suositusten noudattaminen riittäisi yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteiden saavuttamiseen, jos kehitys ei käänny huonompaan suuntaan. Marraskuun 2018 kertomuksessa todettiin, että kehitys oli käänntynyt päinvastaiseksi tai asettanut kyseenalaiseksi edistymisen peruuttamattomuuden ja että oli annettava kahdeksan lisäsuositusta. Komission viimeisimmässä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa kertomuksessa, joka hyväksyttiin kesäkuussa 2021, arvioitiin edistymistä tammikuussa 2017 annettujen 12 suosituksen ja marraskuussa 2018 annettujen kahdeksan lisäsuosituksen osalta. Kertomuksessa todettiin, että sen jälkeen, kun edellinen yhteistyö- ja seurantamekanismia koskeva kertomus annettiin vuonna 2019, tilanne yhteistyö- ja seurantamekanismin vertailuarvojen puitteissa on ollut selkeästi myönteinen, ja oltiin tyytyväisiä siihen, että uudistuksiin saatiin vuonna 2021 uutta puhtia ja että vuosien 2017–2019 takaiskut saatiin korjattua. Tästä seuraa, että kaikissa jäljellä olevissa yhteistyö- ja seurantamekanismin suosituksissa on edistytty, ja jos edistymisen jatkuu vakaana, monet niistä saadaan täytettyä².

I. OIKEUSLAITOS

Romanian oikeusjärjestelmä koostuu neljästä oikeusasteesta sekä siviili- että sotilasoikeudellisella tasolla. Nämä ovat maakunnittain toimivat alioikeudet, yleiset ja erityistuomioistuimet, muutoksenhakutuomioistuimet³ ja korkein oikeus. Korkein oikeus toimii tiettyjen henkilöryhmien kohdalla ensimmäisenä oikeusasteena ja rikosasioiden muutoksenhakutuomioistuimena⁴ ja tietyissä yksityis- ja hallinto-oikeudellisissa asioissa muutoksenhakutuomioistuimena. Unionin tuomioistuimen keskeinen tehtävä on varmistaa, että muut tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat lakia yhdenmukaisesti. Ylimmän tuomarineuvoston tehtävänä on taata oikeuslaitoksen riippumattomuus. Se on jaettu kahteen,

¹ Mekanismi perustettiin ministerineuvoston 17. lokakuuta 2006 antamien päätelmien (13339/06) jälkeen 13. joulukuuta 2006 annetulla komission päätöksellä K(2006) 928.

² Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final.

³ Muutoksenhakutuomioistuimet antavat tuomioita sekä ensimmäisenä oikeusasteena (monimutkaiset asiat) että toisena oikeusasteena, kun haetaan muutosta alemman oikeusasteen tuomioistuinten päätöksiin.

⁴ Korkeimman oikeuden rikosoikeudellinen jaosto käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena rikoksia, joita ovat tehneet senaatin ja edustajainhuoneen jäsenet ja Euroopan parlamentin romanialaiset jäsenet, hallituksen jäsenet, perustuslakituomioistuimen tuomarit, ylimmän tuomarineuvoston jäsenet, korkeimman oikeuden tuomarit ja korkeimman oikeuden yhteydessä toimivat syyttäjänviraston syyttäjät.

tuomareiden ja syyttäjien jaostoon. Tuomareiden jaostolla on yksinomainen toimivalta tuomareiden rekrytoinnissa ja uranhallinnassa ja syyttäjien jaostolla syyttäjien rekrytoinnissa ja uranhallinnassa. Molemmat jaostot toimivat tuomioistuimena kurinpitoasioissa. Syyttäjälaitosta johtaa korkeimman oikeuden yhteydessä toimivan syyttäjänviraston valtakunnansyyttäjä. Syyttäjänvirastoon kuuluu rakenteita, joilla on erityinen toimivalta ja organisaatio, kansallinen korruptiontorjuntavirasto (DNA) ja järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkintaosasto (DIICOT), joita johtavat pääsyyttäjät, sekä vuodesta 2018 lähtien tuomarikunnan tekemien rikosten tutkinnasta vastaava syyttäjajaosto (SIJ)⁵. Lisäksi Romaniassa on sotilassyyttäjänvirastoja. Romanian presidentti nimittää valtakunnansyyttäjän sekä erityisrakenteiden, DNA:n ja DIICOT:n pääsyyttäjät oikeusministerin ehdotuksesta ja saatuaan ylimmältä tuomarineuvostolta lausunnon, joka ei ole sitova⁶. Romania osallistuu Euroopan syyttäjänviraston toimintaan. Romanian asianajajayhdistysten kansallinen liitto on yleishyödyllinen oikeushenkilö, joka koostuu kaikista 41 asianajajayhdistyksestä Romaniassa. Perustuslakituomioistuin vastaa lakien perustuslainmukaisuuden tarkastamisesta ja viranomaisten välisten perustuslaillisten ristiriitojen ratkaisemisesta.

Riippumattomuus

Kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on keskitasoa, parantunut huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna. Kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on nyt keskinkertainen (51 %), se on noussut vuodesta 2020, jolloin se oli 37 prosenttia⁷. Yritysten mielestä oikeuslaitoksen riippumattomuuden taso on keskinkertainen (45 %), mikä on 8 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2020⁸. Kansalaisten useimmin mainitsema syy siihen, miksi he eivät pidä oikeuslaitosta riippumattomana on edelleen vaikuttamisyritys tai painostus hallituksen ja poliitikkojen taholta, mutta yritysten ensimmäinen huolenaihe on vaikuttamisyritys tai painostus taloudellisten tai muiden intressiryhmien taholta⁹.

Oikeuslakeihin vuosina 2017-2019 tehtyjä muutoksia tarkistetaan parhaillaan. Oikeudenkäyttöä koskevissa laeissa, vuosina 2017-2019 tehtyine muutoksineen, määritellään tuomareiden asema ja organisoidaan oikeuslaitos ja ylin tuomarineuvosto¹⁰. Nämä lait ovat keskeisiä tuomareiden riippumattomuuden ja oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan kannalta. Edelleen voimassa olevilla muutoksilla oikeudenkäyttöä koskeviin lakeihin on ollut merkittävä vaikutus oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, laatuun ja tehokkuuteen¹¹.

⁵ Muutoksenhakutuomioistuinten yhteydessä toimivia syyttäjänvirastoja johtavat yleiset syyttäjät, alioikeuksien ja alueellisten tuomioistuinten yhteydessä toimivia syyttäjänvirastoja ensimmäisen asteen syyttäjät.

⁶ Tuomarikunnan tekemien rikosten tutkinnasta vastaavan jaoston pääsyyttäjä nimitetään erityisessä menettelyssä, johon osallistuvat ainoastaan ylimmän tuomarineuvoston jäsenet.

⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 48. Käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on luokiteltu seuraavasti: erittäin huono (alle 30 % vastaajista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä ja erittäin hyvänä); huono (30–39 %), keskinkertainen (40–59 %), hyvä (60–75 %), erittäin hyvä (yli 75 %).

⁸ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 50.

⁹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 49 ja 51.

¹⁰ Laki N:o 303/2004 tuomareiden ja syyttäjien asemasta, laki N:o 304/2004 oikeuslaitoksen organisaatiosta ja laki N:o 317/2004 ylimmästä tuomarineuvostosta.

¹¹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final; Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 3, jossa todettiin, että vuosien 2018–2019 oikeuslakien täytäntöönpanon pitkittyminen lisää pysyvästi epävarmuutta koko oikeuslaitoksen toiminnasta ja erityisesti yksittäisten tuomareiden riippumattomuudesta, asemasta ja urasta.

Merkittäviä ongelmia havaittiin erityisesti tuomarikunnan tekemien rikosten tutkimusjaoston (SIIJ), tuomareiden ja syyttäjien yksityisoikeudellista vastuuta koskevan järjestelmän, varhaiseläkejärjestelyjen, ammittiin pääsyn sekä ylimpien oikeusasteiden syyttäjien aseman ja nimitysten osalta¹². Kuten oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020 ja yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2021 kertomuksessa todetaan¹³, muutettujen lakien täytäntöönpano osoitti nopeasti, että on syytä huoleen, ja seuraavina vuosina on tullut esiin uusia ongelmia. Kun muutetut lait ovat edelleen voimassa, oikeuslaitoksen toimintaan kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin liittyvät huolenaiheet ovat edelleen olemassa. Erityisesti SIIJ on edelleen toiminnassa, ja sen toimintaan liittyy edelleen vakavia huolenaiheita¹⁴, vaikka se on ollut vähemmän aktiivinen kuluneen vuoden aikana. Syyskuun 30. päivänä 2020 silloinen oikeusministeri esitti kuusi kuukautta kestävästä julkista kuulemisesta varten tekstiluonnokset oikeudenkäyttöä koskevien lakien kattavaksi muuttamiseksi¹⁵. Oikeusministerin mukaan lakiesitykset laadittiin sen jälkeen, kun oli analysoitu Euroopan komission yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevan kertomuksen, GRECON raporttien ja Venetsian komission lausuntojen vaatimuksia. Lakiesitysten tavoitteena on korjata vuosien 2017–2019 muutosten kielteiset vaikutukset ja ehdottaa ratkaisuja moniin yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa yksilöityihin ongelmiin, erityisesti liittyen SIIJ-jaoston lakkauttamiseen, syyttäjien ammatillisen riippumattomuuden lisäämiseen kumoamalla vuonna 2018 muutetut säännökset, tuomareiden siviilioikeudelliseen vastuuseen, rauhantuomareiden sananvapauden rajoituksiin sekä johtotehtävissä olevien syyttäjien erottamis- ja nimitysmenettelyihin. Hallitus hyväksyi tammikuussa 2021 muistion, jossa otetaan huomioon poliittinen sitoumus käsitellä kaikkia keskeneräisiä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevia suosituksia. Muistiossa esitettyihin suunnitelmiin sisältyy muutoksia oikeudenkäyttöä koskeviin lakeihin ja lakiesitys, jolla lakkautetaan tuomarien tekemien rikosten tutkinnasta vastaava erityisjaosto (SIIJ). Molemmat liittyvät suoraan yhteistyö- ja seurantamekanismin suosituksiin. Julkisen kuulemisen päätteeksi ja useiden oikeuslaitoksen kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen nykyinen oikeusministeri lähetti 29. maaliskuuta 2021 kolme muutettua lakiesitystä ylimmälle tuomarineuvostolle lausuntoa varten. Oikeusministeri sitoutui lähettämään lakiesitykset Venetsian komissiolle lausuntoa varten samaan aikaan, kun ne toimitetaan parlamentille. On tärkeää, että näillä lainsäädäntömuutoksilla turvataan oikeuslaitoksen riippumattomuus unionin oikeuden mukaisesti ja ottaen huomioon Euroopan neuvoston suositukset. Tärkeää kehityssuuntaa viitoittaa unionin tuomioistuimen 18. toukokuuta 2021 antama tuomio, jossa tarkastellaan useita oikeudenkäyttöä koskevien lakien säännöksiä SEU-sopimuksen 2 artiklan ja 19 artiklan 1 kohdan sekä yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevan päätöksen valossa, erityisesti siltä osin kun on kyse tuomarikunnan tekemien rikosten tutkinnasta vastaavasta erityisjaostosta ja väliaikaisista nimityksistä johtotehtäviin tuomioistuinten tarkastusyksikössä sekä tuomareiden henkilökohtaisesta vastuusta, jos on tapahtunut oikeudellinen virhe¹⁶. Euroopan unionin tuomioistuin muistutti myös, että

¹² Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 5. Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final.

¹³ *Ibid*, s. 3.

¹⁴ Erityisesti tuomareihin ja syyttäjiin kohdistuvan hillinnän osalta (unionin tuomioistuimen tuomio 18.5.2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România'* ym., yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, 219 kohta).

¹⁵ Ks. alaviite 10.

¹⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 18.5.2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România'* ym., yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, 179-241 kohta.

jäsenvaltio ei voi muuttaa lainsäädäntöään, etenkin lainkäytön järjestämisen osalta, siten, että oikeusvaltion arvon suojele heikkenee¹⁷.

Parlamentissa keskustellaan erillisestä lakiesityksestä, jonka tarkoituksena on hajottaa tuomarikunnan tekemien rikosten tutkinnasta vastaava syyttäjajaosto (SIJ). Lakiehdotus julkaistiin oikeusministeriön verkkosivustolla 4. helmikuuta 2021. Ylin tuomarineuvosto antoi 11.2.2021 kielteisen lausunnon lakiesityksestä väittäen, että tarvitaan lisätakeita tuomareiden suojelemiseksi mahdollisesti vilpillisiltä korruptiotutkimuksilta¹⁸. Hallitus hyväksyi lakiesityksen muuttamattomana 18.2 ja toimitti sen parlamentille. Edustajainhuone hyväksyi 24.3.2021 lakiesityksen, mutta lisäsi siihen säännöksiä, jotka sen mielestä ovat tarpeen tuomareiden suojelemiseksi vilpillisiltä korruptiotutkinnoilta, ja ehdotti, että korruptioon liittyvissä rikoksissa ylimmän tuomarineuvoston olisi ensin hyväksyttävä pyyntö asian viemiseksi tuomioistuimeen¹⁹. Ehdotus sai voimakasta kritiikkiä kansalaisyhteiskunnalta, suurelta osalta oikeuslaitosta sekä ylimmältä tuomarineuvostolta,²⁰ sillä ehdotuksen katsottiin voivan rajoittaa tuomareiden vastuuvollisuutta. Lakiesitystä käsitellään nyt senaatissa päätöksentekojaostona. Oikeusministeri pyysi 29.3.2021 Venetsian komissiolta lausuntoa lakiehdotuksesta ja erityisesti lisätakeista, jotta varmistetaan yhdenmukaisuus Euroopan neuvoston normien kanssa. Venetsian komissio on 5.7.2021 antamassaan lausunnossa tyytyväinen Romanian aikomukseen lakkauttaa SIJ ja palauttaa erikoistuneiden syyttäjänvirastojen, kuten DNA:n ja DIICOT:n, toimivalta, mutta suosittaa edustajainhuoneen muutosten poistamista²¹. Unionin tuomioistuin totesi 18.5.2021 antamassaan tuomiossa SIJ:n osalta, että lainsäädäntöä, jolla perustetaan tällainen erityisjaosto, on perusteltava moitteettomaan oikeudenkäyttöön liittyvillä objektiivisilla ja todennettavissa olevilla vaatimuksilla, varmistettava, ettei kyseistä jaostoa voida käyttää tuomareiden ja syyttäjien toiminnan poliittisen valvonnan välineenä ja että jaosto käyttää toimivaltaansa Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimusten mukaisesti²². Piteștin muutoksenhakutuomioistuin oli 7.6.2021 antamassaan tuomiossa ensimmäinen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka sovelsi unionin tuomioistuimen tuomiota, todeten, että SIJ:n olemassaolo ei ole perusteltavissa hyvään oikeudenkäyttöön liittyvillä

¹⁷ *Ibid.*, 162 kohta. Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 20.4.2021, *Repubblika v. Il-Prim Ministru*, asia C-896/19, 64 kohta.

¹⁸ Ylin tuomarineuvosto toteaa, että ehdotettuun ratkaisuun ei liity oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatteen toteutumista koskevia takeita, joilla varmistetaan tuomareiden ja syyttäjien riittävä suojele painostukselta, ja panee merkille lainsäätäjän yleisen velvoitteen antaa asianmukaiset takeet, joilla varmistetaan oikeuslaitoksen riippumattomuus silloin kun säädetään oikeuslaitosta koskevia lakeja.

¹⁹ Ehdotetun muutoksen mukaan tuomareita voitaisiin asettaa syytteeseen vain oikeudenkäyttöön liittyvistä rikoksista, korruptiorikoksista, virka-aseman väärinkäytöstä tai korruptioon rinnastetuista rikoksista, kun tuomarijaosto tai ylimmän tuomarineuvoston syyttäjien jaosto on etukäteen hyväksynyt asian.

²⁰ Ylimmässä tuomarineuvostossa on eriäviä mielipiteitä SIJ-jaoston lakkauttamisesta, takeiden tarpeellisuudesta ja edustajainhuoneen ehdottamien takeiden asianmukaisuudesta.

²¹ Venetsian komissio huomauttaa, että näillä muutoksilla ”luodaan tuomareille ja syyttäjille uudenlainen loukkaamattomuus erittäin arkaluonteisella alalla (rikossyytteet), joka ylittää selvästi toiminnallisen koskemattomuuden” ja että ”rikosoikeudellisten menettelyjen, jotka eivät kuulu toiminnallisen koskemattomuuden piiriin, ei pitäisi kuulua ylimmän tuomarineuvoston toimivaltaan ja ne olisi saatettava suoraan tuomioistuinten käsiteltäväksi ilman ylimmän tuomarineuvoston ennakkotarkastusta”. Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2021)019), s. 14.

²² Unionin tuomioistuin lisäsi, että SIJ:n toiminnasta saadut käytännön esimerkit vahvistavat sen riskin toteutumisen, että kyseinen jaosto muistuttaa poliittisen painostuksen keinoa ja käyttää valtuuksiaan muuttaa muun muassa korkean tason korruptiota koskevien tiettyjen rikostutkintojen tai oikeudenkäyntien kulkua tavalla, joka herättää epäilyksiä sen objektiivisuudesta (unionin tuomioistuimen tuomio 18.5.2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' ym.*, yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, 219 ja 223 kohta).

objektiivisilla ja todennettavissa olevilla vaatimuksilla ja ettei sillä näin ollen ole toimivaltaa tutkia sen käsiteltäväksi saatettua asiaa²³. On tärkeää, että meneillään oleva oikeudellinen uudistus, jolla pyritään lakkauttamaan SIIJ ja palauttamaan erikoistuneiden syyttäjänvirastojen aineellinen toimivalta vireillä olevissa asioissa, toteutetaan EU:n lainsäädännön, ja erityisesti EU:n tuomioistuimen tuomion mukaisesti²⁴, ja ottaen huomioon eurooppalaiset normit.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi ennakkoratkaisun tuomareiden ja syyttäjien yksityisoikeudellisesta vastuusta. Oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020²⁵ mainittiin huolia vuosien 2017-2019 oikeudenkäyttöä koskevissa laeissa käyttöön otetusta yksityisoikeudellista vastuuta koskevasta järjestelmästä, erityisesti valtiovarainministeriölle tässä yhteydessä annettusta toimivallasta²⁶, koska valtiovarainministeriö voi sääntöjen nojalla arvioida, onko oikeudellinen virhe tehty vilpillisessä mielessä vai törkeästä huolimattomuudesta, ja nostaa tämän jälkeen tuomareita vastaan perintäkanteet heidän tuomioidensa aiheuttamien vahinkojen vuoksi. Euroopan neuvosto totesi, että tällä uudella järjestelmällä voi olla tukahduttava vaikutus tuomareihin ja syyttäjiin, erityisesti yhdessä uuden SIIJ-jaoston perustamisen kanssa²⁷. Unionin tuomioistuin otti 18.5.2021 antamassaan tuomiossa kantaa tuomareiden yksityisoikeudellista vastuuta koskevaan järjestelmään²⁸, ja totesi, että sen on annettava selvät ja täsmälliset takeet sen varmistamiseksi, että tutkintaa tai vahingonkorvauskannetta ei voida muuttaa tuomioistuimen toiminnan painostuskeinoksi²⁹. Maaliskuussa 2021 hyväksytyissä oikeudenkäyttöä koskevissa uusissa lakiesityksissä, joista oikeusministeri pyysi ylimmän tuomarineuvoston lausuntoa, ehdotetaan muutoksia tuomareiden ja syyttäjien yksityisoikeudellista vastuuta koskeviin sääntöksiin. On tärkeää, että ehdotetut muutokset vastaavat asianmukaisesti Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiota ja että niissä otetaan huomioon asiaa koskevat eurooppalaiset normit³⁰.

Oikeudenkäyttöä koskeviin lakiesityksiin sisältyy muutoksia tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon nimittämistä ja vastuuvollisuutta koskeviin sääntöihin. Unionin tuomioistuin tutki, onko hallituksella SEU-sopimuksen 2 artiklan ja 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti valtuudet väliaikaisesti nimittää henkilöitä johtotehtäviin tuomioistuinten tarkastusyksikköön, jonka vastuulla on toteuttaa tuomareihin ja syyttäjien kohdistuvia kurinpitomenettelyjä. Unionin tuomioistuin totesi 18. toukokuuta 2021 antamassaan tuomiossa, että koska tuomioistuinten tarkastusyksikön johtotehtävissä olevat henkilöt voivat

²³ Tuomioistuinten tarkastusyksikkö aloitti 23.6.2021 kurinpitotutkinnan Piteștin muutoksenhakutuomioistuimen tuomaria vastaan, joka antoi edellä mainitun tuomion, sillä perusteella, että hän oli toiminut vilpillisessä mielessä tai törkeän huolimattomasti suorittaessaan tehtäviään, kun hän tukeutui unionin tuomioistuimen tuomioon arvioidessaan syyttäjäjaoston toimivaltaa.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 3.

²⁶ Ks. erityisesti Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2018)017); GRECO:n ad hoc -raportti Romaniasta (kohta 34) AdHocRep(2018)2); CCJE, CCJE:n puheenjohtajiston Romanian tuomarifoorumin pyynnöstä antama lausunto Romanian oikeuslaitoksen riippumattomuuden tilanteesta; CCPE, CCPE:n puheenjohtajiston Romanian syyttäjien aseman puolustamista käsittelevän liikkeen pyynnöstä antama lausunto Romanian syyttäjien riippumattomuuden tilanteesta.

²⁷ Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2018)017), 117 ja 164 kohta.

²⁸ Unionin tuomioistuimen tuomio 18.5.2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' ym.*, yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19.

²⁹ Unionin tuomioistuin lisäsi, että tuomareiden puolustautumisoikeuksia on kunnioitettava täysimääräisesti ja että tuomioistuimen on lausuttava tuomareiden henkilökohtaisesta vastuusta (unionin tuomioistuimen tuomio 18.5.2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' ym.*, yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, 241 kohta).

³⁰ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)12, 66-71 kohta.

vaikuttaa ratkaisevasti yksikön toimintaan, heidän nimittämiseensä sovellettavat säännöt eivät saa synnyttää perusteltua epäilyä siitä, että kyseisen elimen erioikeuksia ja tehtäviä käytettäisiin tuomioistuimen toiminnan painostuskeinona tai tämän toiminnan poliittisen valvonnan välineenä³¹. Viime vuosina oikeusalan instituutiot, ylin tuomarineuvosto mukaan luettuna, ovat tuoneet esiin huolensa tuomioistuinten tarkastusyksikön vastuuvollisuuden puutteesta – esimerkiksi suuri osa tarkastusyksikön nostamista kanteista on lopulta hylätty tuomioistuimessa – sekä kaiken päätöksenteon keskittämistä päätarkastajalle³² ja ylimmän tuomarineuvoston valvontavaltuuksien rajoituksista³³. Maaliskuussa 2021 annetuilla uusilla oikeudenkäyttöä koskevilla lakiluonnoksilla, joista oikeusministeri pyysi ylimmän tuomarineuvoston lausuntoa, ehdotetaan muutoksia päätarkastajan ja apulaispäätarkastajan nimittämistä koskeviin säännöksiin sekä tuomioistuinten tarkastusyksikön toimintaa koskeviin valvontamekanismeihin.

Ylimpien syyttäjien nimitysmenettelyä tarkistetaan osana oikeudenkäyttöä koskevien lakien muutoksia. Kuten oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020³⁴, yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa³⁵ ja useissa Venetsian komission lausunnoissa korostetaan³⁶, nykyiseen lakiin liittyy edelleen huolenaiheita siitä, miten eri instituutioiden vaikutusvalta nimitysmenettelyyn ja toisaalta vallan keskittäminen oikeusministerille saadaan tasapainoon. Vuonna 2020 kolmesta ylimmästä syyttäjistä nimitettiin kaksi ylimmän tuomarineuvoston kielteisestä lausunnosta huolimatta³⁷. Oikeusministeri pyrkii puuttumaan näihin huolenaiheisiin parhaillaan valmisteilla olevissa uusissa oikeudenkäyttöä koskevissa lakiesityksissä ehdottamalla muutoksia nimitysmenettelyyn. Uusissa lakiesityksissä ehdotetaan erityisesti, että ylimmän tuomarineuvoston roolia vahvistetaan ottamalla käyttöön vaatimus, jonka mukaan ylimmän

³¹ Unionin tuomioistuin katsoi lisäksi, että tällainen kansallinen lainsäädäntö on omiaan herättämään tällaisia epäilyjä, jos se antaa asianomaisen jäsenvaltion hallitukselle mahdollisuuden vaikka väliaikaisestikin nimittää henkilöitä sellaisen elimen johtotehtäviin, joka vastaa kurinpitotutkinnasta ja kurinpitomenettelyn aloittamisesta tuomareita ja syyttäjiä vastaan, jättämällä noudattamatta kansallisessa lainsäädännössä säädettyä tavallista nimitysmenettelyä (unionin tuomioistuimen tuomio 18.5.2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' ym.*, yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, 207 kohta).

³² Päätarkastajan toiminnan voi tarkastaa ulkoinen tarkastaja vain tarkastusyksikön määräyksellä, minkä jälkeen tarkastuskertomusta tutkii vain muutama neuvoston jäsen.

³³ Vuoteen 2018 saakka ylimmän tuomarineuvoston täysistunto valitsi lain 317/2004 nojalla sekä päätarkastajan että apulaistarkastajan kilpailulla, johon kuului kirjallinen koe, haastattelu ja johtamishankkeen esittely. Voimassa olevan lain mukaan ylin tuomarineuvosto nimittää ainoastaan päätarkastajan sen jälkeen, kun kolmen tuomarin, yhden syyttäjän ja yhden kansalaisyhteiskunnan edustajan muodostama komitea on haastatellut ehdokkaat. Ylimmän tuomarineuvoston täysistunto nimittää hakijan virallisesti, mutta se voi esittää vastalauseen vain sillä perusteella, että sääntöjä ei ole noudatettu. Päätarkastaja valitsee apulaispäätarkastajan ja kummankin jaoston johtajat. Päätarkastajan valtuuksia järjestää tarkastus on myös lisätty.

³⁴ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 5.

³⁵ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksistä Romaniassa, COM(2021) 370 final. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa raporteissa on suositeltu käynnistämään uudelleen prosessi pääsyyttäjän nimittämiseksi ja noudattamaan ylimmän tuomarineuvoston kielteisiä lausuntoja johtotehtäviin nimitetyistä tai irtisanotuista syyttäjistä, kunnes uusi lainsäädäntökehys on otettu käyttöön tammikuussa 2017 annetun suosituksen 1 mukaisesti.

³⁶ Venetsian komissio suositteli erityisesti, että ”*kehittäisiin nimitysjärjestelmä, joka antaisi ylimmän tuomarineuvoston syyttäjien jaostolle keskeisen ja ennakoivan roolin ehdokkaiden nimittämisessä mihin tahansa syyttäjälaitoksen ylimpään virkaan*”. Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2019)014-e), 38 kohta.

³⁷ Yksi näistä oli järjestäytynyttä rikollisuutta ja terrorismia tutkivan osaston (DIICOT) pääsyyttäjä. Hänen erottuaan syyskuussa 2020 laitoksella on väliaikainen päällikkö.

tuomarineuvoston syyttäjien jaoston on annettava sitova lausunto ehdotetusta nimityksestä, ja että presidentti voisi Venetsian komission suositusten mukaisesti hylätä nimityksen niin monta kertaa kuin se on tarpeen eikä ainoastaan kerran³⁸.

Ylimpien syyttäjien erottamismenettelyä on määrä muuttaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion seurauksena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi 5.5.2020, että entinen pääsyyttäjä ei ollut voinut tosiasiallisesti riitauttaa tuomioistuimessa syitä, joiden vuoksi hänet erotettiin tehtävästään³⁹. Oikeudenkäyttöä koskevien lakien muutosehdotuksissa⁴⁰ ylimpien syyttäjien erottamismenettelyyn on lisätty muutoksenhakumenettely hallintotuomioistuimessa⁴¹. Hallitus esitteli helmikuussa 2021 tuomion täytäntöönpanoa koskevan toimintasuunnitelmansa, ja Euroopan neuvoston ministerikomitea arvioi sen täytäntöönpanoa kesäkuussa 2021⁴².

Laatu

Oikeuslaitoksen henkilöresurssien puute on edelleen huolenaihe. Joulukuussa 2020 lähes 10 prosenttia tuomareiden viroista ja lähes 16 prosenttia syyttäjien viroista oli edelleen täyttämättä⁴³, mikä vaikuttaa myös oikeuslaitoksen tehokkuuteen. Vaikka parlamentti kumosi maaliskuussa 2021 sekä Venetsian komission että GRECON suositusten mukaisesti vuonna 2018 käyttöön otetun tuomarien varhaiseläkejärjestelmän, joka mahdollisti eläkkeelle jäämisen 20 palvelusvuoden jälkeen, lähes 300 tuomaria jäi eläkkeelle vuonna 2020⁴⁴ ja lähes 150 tuomaria vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä⁴⁵, mikä lisäsi henkilöresurssivajetta entisestään. Perustuslakituomioistuimen tuomio, jossa todetaan perustuslain vastaiseksi säännös, jonka mukaan ylimmän tuomarineuvoston on hyväksyttävä asetus tuomarikilpailun järjestämisestä ja toteuttamisesta,⁴⁶ aiheutti oikeudellisen tyhjiön, minkä vuoksi vuonna 2020 ei järjestetty kilpailua uusien tuomareiden palkkaamisesta. Tämän lainsäädännöllisen puutteen korjaamiseksi oikeusministeriö käynnisti 22.6.2020 julkisen keskustelun kansalliseen tuomari-instituuttiin pääsyä koskevasta lakiesityksestä, jonka senaatti hyväksyi 3.2.2021. Perustuslakituomioistuin julisti kuitenkin kyseisen lain perustuslain vastaiseksi,

³⁸ Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2018)017), 52 kohta.

³⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.5.2020, Kövesi v. Romania, 3594/19, 157 kohta. Romanian todettiin rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) ja 10 artiklaa (sananvapaus) korruptiontorjuntaviraston entisen pääsyyttäjän erottamisen yhteydessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että toimeenpanovallasta ja lainsäädäntövallasta riippumattomalla viranomaisella on yhä suurempi merkitys syyttäjien nimittämistä ja erottamista koskevilla päätöksillä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi sananvapauden osalta myös, että erottamisella voisi olla lamaannuttava vaikutus, joka saisi muut syyttäjät ja tuomarit vaikenemaan julkisessa keskustelussa oikeuslaitokseen vaikuttavista lainsäädäntöuudistuksista ja yleisemmin oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevista kysymyksistä.

⁴⁰ Ks. alaviite 36.

⁴¹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final, s. 9.

⁴² Euroopan neuvoston ministerikomitea kehotti 9.6.2021 tekemässään päätöksessä Romanian viranomaisia pitämään komitean ajan tasalla lainsäädäntöprosessin etenemisestä ja mahdollisista muutoksista, joita voidaan vielä tehdä asiaa koskeviin säännösluonnoksiin, erityisesti niihin, joissa säädetään menettelystä ylimpien syyttäjien erottamiseksi ja niihin liittyvistä suoja-toimista (CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21).

⁴³ Hieman vähemmän kuin vuonna 2019 (oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 7).

⁴⁴ Ylimmän tuomarineuvoston tuomarijaosto hyväksyi vuonna 2020 168 eläkehakemusta, kun taas syyttäjien jaosto hyväksyi 126 tällaista hakemusta. Ks. old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s.

⁴⁵ Vuoden 2021 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana eläkkeelle jäi yhteensä 145 tuomioistuinjuristia: 106 tuomaria ja 39 syyttäjää, mikä osoittaa noususuuntausta.

⁴⁶ Päätös N:o 121/2020, 9.6.2020, tuomareiden ja syyttäjien asemasta annetun lain N:o 303/2004 106 §:n a ja d momentin säännösten perustuslainvastaisuutta koskevasta poikkeuksesta.

kun ryhmä parlamentin jäseniä oli saattanut asian etukäteen käsiteltäväksi⁴⁷. Tämän vuoksi voimassa olevassa lainsäädännössä ei edelleenkään sallittu tuomareiden valintaa koskevien kokeiden järjestämistä, mikä viivästytti uusien rekrytointien määrää entisestään ja lisäsi tuomareiden ja syyttäjien työmäärää. Tämä puolestaan pahensi tuomareihin ja syyttäjiin kohdistuvaa painetta, mikä vaikutti oikeuden laatuun ja vaikuttavuuteen.⁴⁸ Parlamentti hyväksyi 28. kesäkuuta 2021 uuden lain, jossa korjattiin mainittu oikeudellinen tyhjiö, kun tuomarikunnan valintakokeet sallitaan vuosina 2021 ja 2022. Perustuslakituomioistuin totesi 14. heinäkuuta 2021 antamassaan tuomiossa perustuslain vastaisiksi ne kyseisen lain säännökset, joiden mukaan DNA:n ja DIICOT:n syyttäjien nimittämiseen tähtävissä valintakokeissa vaadittu virkaikä olisi laskettu kymmenestä seitsemään vuoteen.

Oikeuslaitoksen strateginen johto ei ole pystynyt toimimaan tehokkaasti. Se perustettiin vuonna 2017 käsittelemään oikeuslaitoksen keskeisiä strategisia kysymyksiä, ja se saattaa yhteen tärkeimmät oikeuslaitoksen toiminnasta vastaavat instituutiot⁴⁹. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuosikertomuksessa 2021 vahvistettiin aiemmat havainnot, joiden mukaan oikeuslaitoksen strateginen johto ei ollut toiminut suunnitellulla tavalla ja että toimintasuunnitelmaa ei ole juurikaan pantu täytäntöön⁵⁰. Vaikka vuoden 2019 lopulla pidettiin useita oikeuslaitoksen strategisen johdon kokouksia ja ammatillista institutionaalista yhteistyötä voitiin jatkaa, konkreettisia tuloksia ei saavutettu. Oikeusministeri aloitti vuoden 2021 alussa uudelleen kokousten koollekutsumisen, ja ensimmäiset keskustelut käytiin oikeuslaitoksen strategisen johtamisen toimivuudesta ja henkilöstöstrategiasta vuosiksi 2021–2022.

Perustuslakituomioistuin totesi, että rikosasioissa annettujen tuomioiden on oltava tosiasiallisesti ja oikeudellisesti perusteltuja niiden antamisajankohtana. Rikosprosessilain säännösten mukaan tällaiset tuomiot voitiin laatia viimeistään 30 päivän kuluttua niiden antamisesta, mikä johti tilanteisiin, joissa lainvoimainen tuomio oli pantava täytäntöön vaikka tuomittu ei ollut vielä tietoinen rangaistuksen perusteista. Perustuslakituomioistuin katsoi 7.4.2021, että rikostuomion laatiminen tuomion antamisen jälkeen vie tuomitulta oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin⁵¹. Tätä aikaeroa päätöksen ja perustelujen välillä on jo korostettu pitkäaikaisena kysymyksenä⁵². Uusi laki tuli voimaan 12.5.2021, ja siinä edellytetään, että rikosasiassa annetun tuomion perustelut annetaan ja julkaistaan samaan aikaan tietyn määräajan kuluessa istunnon päättymisen jälkeen.

⁴⁷ Perustuslakituomioistuimen päätös 17.3.2021.

⁴⁸ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)12, 35 kohta: ”Tuomioistuimiin olisi osoitettava riittävä määrä tuomareita ja asianmukaisesti pätevää tukihenkilöstöä”.

⁴⁹ Sen muodostavat oikeusministeri, ylimmän tuomarineuvoston puheenjohtaja, korkeimman oikeuden presidentti sekä valtakunnansyyttäjä korkeimman oikeuden yhteydessä toimivasta syyttäjänvirastosta.

⁵⁰ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final, s. 13–14.

⁵¹ Ks. Romanian perustuslakituomioistuin 7.4.2021, päätös N:o 233. Kansallinen asianajajaliitto on nostanut perustelujen viivästymisen esiin merkittävänä kysymyksenä.

⁵² COM(2017) 33 ja komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa (SWD(2017) 25), s. 20: ”Päätöksen ja perustelun välinen aikaero voi myös vaikuttaa kielteisesti päätösten johdonmukaisuuteen ja laatuun ja voi lisätä spekulointia päätöksen syistä sekä epäluottamusta tai arvostelua oikeuslaitoksia kohtaan.” Yhteistyö- ja seurantamekanismin jäljellä olevassa suosituksessa kehoitetaan oikeuslaitoksen strategista johtoa etsimään ratkaisut päätösten perustelujen toimittamisviiveelle; Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final, s. 13.

Tiedot osoittavat, että oikeuslaitos on yleisesti ottaen digitalisoitunut hyvin. Suuri osa oikeuslaitosta koskevasta tiedosta annetaan vuonna 2020 suurelle yleisölle verkossa⁵³. Tuomioistuimet käyttävät laajalti digitaaliteknologiaa, kuten asioiden sähköistä hallinnointijärjestelmää, asioiden sähköistä jakamista ja etäviestintäteknologiaa⁵⁴. Käytössä on myös järjestelyt, joilla tuotetaan koneellisesti luettavia oikeudellisia päätöksiä siviili-, kauppaja- ja hallinto-oikeudellisissa asioissa⁵⁵. Sidosryhmät kuitenkin raportoivat, että parannuksia tarvitaan edelleen⁵⁶.

Covid-19-pandemia on lisännyt digitaalisten välineiden käyttöä oikeuslaitoksessa. Vuonna 2020 tuomioistuinten videoneuvottelujärjestelmien määrä kasvoi, mikä johti videoneuvottelukäsittelyjen suurempaan määrään⁵⁷. Sidosryhmät kuitenkin raportoivat, että etäkuulemiset ovat edelleen rajallisia, sillä tuomarit kannattavat edelleen kuulemisten järjestämistä henkilökohtaisesti videoneuvottelujen sijaan⁵⁸. Oikeusministeriö ilmoitti syyskuussa 2020 lakiesityksestä etäoikeudenkäynnistä covid-19-pandemian aikana, jossa laajennettaisiin videoneuvottelujen järjestämisen mahdollisuutta⁵⁹. Rikosasioista lakiesityksessä säädetään, että vapautensa menettäneitä henkilöitä⁶⁰ voidaan kuulla videoyhteyksin säilöönottopaikassa ilman heidän suostumustaan, jos tuomioistuin katsoo, että tämä ei vaikuta menettelyn asianmukaiseen kulkuun eikä asianosaisten oikeuksiin ja etuihin. Lakiesityksessä säädetään myös muiden kuin vapautensa menettäneiden henkilöiden mahdollisuudesta tulla kuulluiksi videoyhteyksin, mutta vain heidän suostumuksellaan. Parlamentti hyväksyi lakiesityksen 28. huhtikuuta 2021⁶¹.

Tehokkuus

Yksityis-, hallinto- ja kauppaoikeudellisten asioiden yleinen tehokkuus on pysynyt vakaana. Vuonna 2019 ensimmäisen oikeusasteen yksityis- ja kauppaoikeudellisten asioiden käsittelyaika lyheni hieman vuoteen 2018 verrattuna⁶², kun taas hallinto-oikeudellisissa asioissa se piteni jonkin verran⁶³. Yksityis-, kauppaja- ja hallinto-oikeudellisten ensimmäisen oikeusasteen asioiden selvitysaste laski jossain määrin⁶⁴ ja on nyt 100 prosenttia. Tiettyjä EU:n lainsäädännön aloja koskevien menettelyjen kesto on edelleen lyhyt,⁶⁵ lukuun ottamatta rahanpesutapauksia, joissa se on huomattavasti pidentynyt⁶⁶. Työmäärään liittyvät haasteet jakautuvat kuitenkin epätasaisesti eri tuomioistuinten välillä. Esimerkiksi alemmat siviilituomioistuimet ovat raportoineet erityisen suuresta tapausten määrästä⁶⁷, ja tuomioistuinten toiminnan keskeyttäminen poikkeustilan aikana heikensi tilannetta. Romania on edelleen Euroopan neuvoston ministerikomitean tehostetussa valvonnassa, kun on kyse

⁵³ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 38.

⁵⁴ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 40.

⁵⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 46.

⁵⁶ Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 13; Expert Forumin panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 2.

⁵⁷ Romanian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 19.

⁵⁸ APADOR – Helsinki komitean panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 9.

⁵⁹ Ks. oikeusministeriö, lakiehdotus eräistä oikeusalan toimenpiteistä covid-19-pandemian yhteydessä.

⁶⁰ Tutkintavankeus, vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai koulutustoimenpiteen suorittaminen.

⁶¹ Laki N:o 114/2021 oikeusalan toimenpiteistä covid-19-pandemian yhteydessä.

⁶² EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 6.

⁶³ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 8.

⁶⁴ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 10.

⁶⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 16, 17, 18, 19 ja 20.

⁶⁶ EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaavio 21.

⁶⁷ Romaniaan tehdyn vierailun yhteydessä saatuja tietoja.

toimenpiteistä, joilla puututaan menettelyjen liian pitkään keston Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden seurauksena⁶⁸. Ministerikomitea on todennut, että siviili- ja rikosoikeudellisen menettelyn uudistus on saatettu kokonaisuudessaan onnistuneesti päätökseen, mutta näiden toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi on vielä tehtävä vaikutustenarviointi.

II. KORRUPTIONTORJUNNAN KEHYS

Romaniassa on korruption torjuntaa koskeva lainsäädännöllinen ja institutionaalinen kehys laajalti käytössä. Kansallinen korruptiontorjuntastrategia on ollut käytössä vuodesta 2016, ja sen täytäntöönpanon koordinoinnista vastaa oikeusministeriö. Korruptiontorjunnan institutionaalinen kehys pysyi muuttumattomana. Korruption torjuntaan erikoistuneella syyttäjällä eli kansallisella korruptiontorjuntavirastolla (DNA) on toimivalta tutkia keskitason ja korkean tason korruptiotapauksia. Valtakunnansyyttäjän virasto tutkii kaikki muut korruptiotapaukset. DNA tutkii myös EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia sekä tiettyjä vakavia talous- ja rahoitusalan rikoksia. Sisäministeriössä on korruption torjuntaan erikoistunut osasto, joka vastaa integriteettiin ja korruptioon liittyvistä kysymyksistä ministeriön palveluksessa olevan henkilöstön, myös poliisin, osalta. Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI) suorittaa eturistiriitoja, esteellisyyttä ja perusteetonta vaurastumista koskevia hallinnollisia tutkimuksia ja vastaa varoja koskevien ilmoitusten seurannasta ja todentamisesta, myös kaikkien vaaleilla valittujen luottamusmiesten osalta. Takavarikoidun omaisuuden hoitamisesta vastaava kansallinen virasto (ANABI) vastaa takavarikoitujen ja menetetyksi tuomittujen rikoksella hankittujen varojen hallinnoinnista ja helpottaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja tunnistamista.

Asiantuntijoiden ja yritysjohtajien käsityksen mukaan korruptio on edelleen yleistä julkisella sektorilla. Romanian pistemäärä Transparency Internationalin vuoden 2020 korruptionindeksissä on 44/100. Maa oli EU:n jäsenvaltioista sijalla 19. ja koko maailmassa sijalla 69⁶⁹. Tämä käsitys on ollut suhteellisen vakaa⁷⁰ viimeisten viiden vuoden aikana⁷¹.

Uuden kansallisen korruptiontorjuntastrategian hyväksyminen vuosiksi 2021–2025 on hallituksen prioriteetti. Kansallisen korruptiontorjuntastrategian edistyminen on keskeinen kansallinen painopiste hallituksen poliittisella asialistalla. Vuosia 2016–2020 koskeva kansallinen korruptiontorjuntastrategia päättyi vuonna 2020. Parhailtaan on käynnissä OECD:n toteuttama sisäinen arviointi ja ulkoinen tarkastus, joiden pohjalta valmistellaan uutta kansallista korruptiontorjuntastrategiaa (2021–2025). Strategiaa koordinoiva oikeusministeriö raportoi, että se on edistynyt vuosien 2016–2020 strategian täytäntöönpanossa monissa mukana olleissa hallintoelimissä ja julkisissa elimissä, vaikkakin se on ollut epätasaista erityisesti terveydenhuollon, koulutuksen ja julkisten hankintojen

⁶⁸ Esimerkiksi 26.11.2013 annetun tuomion täytäntöönpano, Vlad v. Romania (hakemus N:o 40756/06), johtava asia, joka koskee siviili- ja rikosoikeudellisten menettelyjen liian pitkää kestoja ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen puuttumista.

⁶⁹ Transparency International, korruptionindeksi 2020, s. 2–3. Käsitys korruption tasosta on luokiteltu seuraavasti: alhainen (asiantuntijoiden ja yritysjohtajien käsitys julkisen sektorin korruptiosta saa yli 79 pistettä), suhteellisen alhainen (79–60 pistettä), suhteellisen korkea (59–50 pistettä), korkea (alle 50 pistettä).

⁷⁰ Vuonna 2015 pistemäärä oli 46, kun taas vuonna 2020 se oli 44. Pistemäärä nousee/laskee merkittävästi, kun se muuttuu yli viisi pistettä, paranee/heikentyy (muutos 4–5 pistettä), on ollut suhteellisen vakaa (muutos 1–3 pistettä) viiden viime vuoden aikana.

⁷¹ Edellisenä vuonna raportoidut Eurobarometri-tiedot kansalaisten ja yritysten korruptiokäsityksistä ja -kokemuksista päivitetään joka toinen vuosi. Tuoreimmat tiedot ovat erityiseurobarometri 502 (2020) ja Flash-eurobarometri 482 (2019).

kaltaisilla riskialttiilla aloilla. Edistystä tapahtui muun muassa arkaluontoisten kysymysten käsittelyä koskevien menettelyjen parantamisessa, lahjomattomuuteen liittyvien tapausten merkittävässä vähentämisessä, avoimuuden lisäämisessä ja kansalaisille tarjottavan palvelun parantamisessa muun muassa digitalisoinnin avulla. Osallistuvien instituutioiden parhaita käytäntöjä pidetään strategian keskeisinä piirteinä, ja ne sisällytetään seuraavaan strategiaan, erityisesti vertaisarviointien seurantamekanismi ja viiden korruptiontorjunta-alustan kautta tapahtuva osallistava päätöksentekoprosessi (sidosryhmien uudelleenryhmittely). Oikeusministeriö on kuitenkin huomauttanut, että strategian tehokkuus riippuu asianmukaisesta täytäntöönpanosta ja varsinkin poliittisesta tahdosta vauhdittaa toimenpiteiden täytäntöönpanoa kaikissa osallistuvissa hallintoelimissä ja julkisissa instituutioissa, myös paikallistasolla. Arviointeja viimeistellään parhaillaan, ja oikeusministeriö järjesti uudesta strategiasta julkisen kuulemisen viiden sidosryhmiä uudelleenryhmittelevän korruptiontorjunta-alustan kanssa ja aikoo ehdottaa uuden kansallisen korruptiontorjuntastrategian hyväksymistä vuoden 2021 loppuun mennessä.

Keskitalon ja korkean tason korruptiota koskevien tutkimusten ja seuraamusten tehokkuus on parantunut. Kansallisen korruptiontorjuntaviraston uuden pääsyyttäjän ja muiden henkilöiden johtotehtäviin nimittäminen vuonna 2020 on antanut uutta pontta ja vakautta viraston toimintaan. Tämä on johtanut tutkinnan ja tuomioistuimeen vietävien asiakirjojen laadun paranemiseen. DNA saavutti vuonna 2020 parempia tuloksia kuin vuonna 2019. Se nosti enemmän korkean tason syytteitä ja onnistui vähentämään käsittelyä odottavien tapausten määrää⁷². Myös tuomioistuinten tasolla edistyttiin ja ne antoivat enemmän päätöksiä.⁷³ Vuonna 2020 kansalaisten tekemien kantelujen ja väitettyjä korruptiotapauksia koskevien viran puolesta tehtyjen kantelujen määrä on kasvanut, mikä on käänne vuodesta 2015 alkaneeseen laskusuuntaukseen. DNA:n mielestä tämä osoittaa, että yleisön luottamus DNA:han ja sen rooliin on vahvistunut uudelleen. DNA:han vuosina 2017–2019 kohdistuneet hyökkäykset olivat heikentäneet tätä luottamusta vakavasti. Myös DNA:n viestintäpolitiikkaa muutettiin vuonna 2020, joten epäiltyjen nimiä ei enää mainita tutkinnan aloittamisen yhteydessä julkaistuissa lehdistötiedotteissa, mikä vähentää epäiltyjen asioiden käsittelyä julkisuudessa.

Oikeudenkäyttöä koskeviin lakeihin vuosina 2017-2019 tehdyt muutokset ovat merkittävä este DNA:n moitteettomalle toiminnalle niin kauan kuin kyseiset muutokset ovat voimassa⁷⁴. Oikeuslaitoksen yleiset ongelmat ovat olleet erityisen vaikeita DNA:lle⁷⁵.

⁷² Kansallinen korruptiontorjuntavirasto (DNA), vuoden 2020 toimintakertomus. Vuonna 2020 asiakirjat koskivat pääasiassa julkisia hankintoja, lahjontaa ja EU:n varoihin liittyviä petoksia. DNA rekisteröi myös 105 covid-19-pandemian torjumiseen liittyvää korruptiotapausta.

⁷³ Tämä koskee kaikkien DNA:n tapauksia käsittelevien tuomioistuinten tuloksia. Korkeimman oikeuden mukaan vuonna 2020 on ratkaistu vähemmän asioita, useita tapauksia on keskeytetty ja tapauksia on rekisteröity vähemmän. DNA ilmoittaa myös, että vapauttavien tuomioiden osuus oli pienempi vuonna 2020. Vapauttavien tuomioiden määrän kasvu vuonna 2019 johtui siitä, että jotkut rikokset dekriminalisoitiin.

⁷⁴ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 10-11.

⁷⁵ Oikeuslaitoksen henkilöresursseihin liittyviä yleisiä kysymyksiä, jotka vaikuttavat myös DNA:han, ovat muun muassa henkilöiden siirtoja koskevat rajoitukset ja eläkkeelle jääneiden suuri määrä. Erityisesti DNA:ta koskeviin kysymyksiin kuuluvat muun muassa se, että DNA:ssa työskentelyä koskeva virkaikävaatimus muutettiin äkillisesti 10 vuodeksi, ja se, että muihin kuin johtotason virkoihin liittyvä suullinen koe ylimmässä tuomarineuvostossa lähetetään suorana lähetyksenä (toisin kuin muissa syyttäjäosastoissa), mikä vähentää hakijoiden määrää. Jaoston päälliköiden virkaikävaatimus on 15 vuotta.

Se on kärsinyt henkilöstöpulasta⁷⁶, mikä on lisännyt syyttäjiin kohdistuvaa painetta aikana, jolloin DNA:n haasteena oli sen omien teknisten valmiuksien kehittäminen, jotta se pystyi noudattamaan tuomioistuinten määräyksiä erityistutkintatekniikoita käyttäen⁷⁷. Lisäksi joidenkin korkean tason korruptiotapausten käsittelyn tehokkuutta heikentää edelleen tuomarikunnan tekemien rikosten tutkinnasta vastaava erityisjaosto (SIIJ). Se puuttuu yhä DNA:n tutkimiin vireillä oleviin korkean tason korruptiotapauksiin. Muutoksenhakujen peruuttamista koskeva ongelmallinen käytäntö korkean tason korruptiotapauksissa lopetettiin sen jälkeen, kun perustuslakituomioistuin oli heinäkuussa 2020 todennut muutoksenhakujen siirtämisen SIIJ-jaostolle perustuslain vastaiseksi⁷⁸. SIIJ-jaoston käsittelemissä korkean tason korruptiotapauksissa on myös suurempi rankaisemattomuuden riski. Tämä johtuu erityisesti siitä, että sen tapausten käsittely on hidasta⁷⁹. Myös se, että SIIJ käsittelee korruptiosta tuomittujen henkilöiden syyttäjiä vastaan tekemiä kanteluja, on katsottu DNA:n syyttäjiin kohdistuvaksi painostukseksi. Oikeudenkäyttöä koskeviin lakeihin parhailaan tehtävät muutokset, mukaan lukien SIIJ:n lakkauttaminen, ovat tärkeitä toimia sen varmistamiseksi, että DNA:n moitteeton toiminta on kestävä.

Jatkuva epävarmuus rikoslakiin ja rikosprosessilakiin tehtävistä muutoksista on edelleen merkittävä haaste korruption torjunnassa. Kuten oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020 ja yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa vuoden 2021 kertomuksessa korostetaan⁸⁰, toinen merkittävä haaste korruption torjunnassa on se, ettei ole tehty poliittisia ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja useiden perustuslakituomioistuimen kauaskantoisten päätösten tueksi, joilla on vuodesta 2014 lähtien kumottu tai tulkittu rikoslain ja rikosprosessilain säännöksiä⁸¹. Rikoslakia ja rikosprosessilakia on edelleen tarpeen muuttaa⁸². Tämä tilanne on lisännyt korkean tason korruptiotapausten tutkintaan, syytteenpanoon ja seuraamusten määräämiseen liittyviä esteitä ja oikeudellista epävarmuutta⁸³. Tämä on johtanut siihen, että tapaukset eivät ole menestyneet tuomioistuimessa, oikeudelliseen epävarmuuteen todisteiden hyväksyttävyydestä sekä tutkintojen tai oikeudenkäyntien uudelleen aloittamiseen⁸⁴. Vielä ei tiedetä, mitä seurauksia vireillä oleviin korkean tason korruptiotapauksiin on perustuslakituomioistuimen tuomioilla, jotka koskevat korkeimman oikeuden kolmen tuomarin kokoonpanoa korkean tason korruptiotapauksissa ja viiden tuomarin kokoonpanoa muutoksenhakulautakunnissa⁸⁵.

⁷⁶ Maaliskuussa 2021 DNA ilmoitti, että vain 75 % viroista oli täytetty (131 nimitetty ja 14 siirretty kaikkiaan 145 virasta) ja että 2 johtotehtävää oli täyttämättä. DNA käynnisti 9.6.2021 hakumenettelyn 42 syyttäjän virkaan sekä keskusvirastossa että alueellisissa virastoissa.

⁷⁷ Hallituksen päätöksellä DNA:ta täydennettiin 90 poliisilla.

⁷⁸ Perustuslakituomioistuimen päätös 7.7.2020.

⁷⁹ SIIJ:n toimintakertomus: Huolta aiheuttaa myös SIIJ:n tehokkuus: vireillä on 6 600 tapausta ja muutamia päätöksiin saatettuja tapauksia vuonna 2020 (500:n käsittely päätetty ja 2 viety tuomioistuimen käsiteltäväksi). Tehottomuus lisää rankaisemattomuuden riskiä korkean tason korruptiotapauksissa.

⁸⁰ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puiteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, s. 10.

⁸³ DNA arvioi, että vuonna 2020 vähintään 45 epäiltyä vapautettiin perustuslakituomioistuimen päätösten seurauksena..

⁸⁴ Perustuslakituomioistuimen 6.4.2021 antama päätös vaikuttaa lisäksi ainakin 67:ään meneillään olevaan DNA:n tutkintaan, koska tutkinnat on aloitettava uudelleen.

⁸⁵ Vaikka perustuslakituomioistuimen päätöksiä ei sovelleta takautuvasti asioihin, joissa on annettu lopullinen tuomio, niillä voi olla vaikutusta vireillä oleviin asioihin. Viiden tuomarin kokoonpanossa tehty päätös on mahdollistanut lopullisia tapauksia koskevat ylimääräiset muutoksenhaut tietyin edellytyksin, ja kolmen tuomarin kokoonpanossa tehty päätös voi johtaa oikeudenkäynnin uudelleen aloittamiseen uudestaan nimetyssä kokoonpanossa. DNA:n mukaan 8 asiaa, joissa on osallisina 41 vastaajaa, on tällä hetkellä

Unionin tuomioistuin totesi äskettäin antamassaan tuomiossa, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate on esteenä perustuslain tasoiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla evätään alemman tuomioistuimen oikeus jättää omasta aloitteestaan soveltamatta yhteistyö- ja seurantamekanismin piiriin kuuluvaa unionin oikeuden vastaista kansallista säännöstä. Jos osoitetaan, että EU:n perussopimusta tai yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevaa päätöstä on rikottu, unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate edellyttää, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kyseisiä säännöksiä riippumatta siitä, sisältyvätkö ne lakiin vai perustuslakiin⁸⁶. Merkittävä toimintapoliittinen linjaus tehtiin helmikuussa 2021, kun parlamentti hylkäsi kiistattomasti vuosina 2018–2019 esitettyihin sääntöihin tehdyt ongelmalliset muutokset, jotka perustuslakituomioistuin totesi kokonaisuudessaan perustuslain vastaisiksi.

Edustajainhuone on vahvistanut kriteerit parlamentaarisen koskemattomuuden poistamista koskevista pyynnöistä päättämiseksi, mutta senaatti ei ole vielä hyväksynyt niitä. Edustajainhuone muutti työjärjestystään kesäkuussa 2019, ja viittasi erityisesti kriteereihin, jotka esitettiin Venetsian komission raportissa parlamentaarisen koskemattomuuden tarkoituksesta ja koskemattomuuden poistamisesta⁸⁷. Senaatti ei ole vielä hyväksynyt tällaisia sääntöjä.

Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI) tutkii edelleen esteellisyyttä, eturistiriitoja ja perusteetonta vaurastumista⁸⁸. ANIn työ myös helpottuisi, jos varallisuus- ja sidonnaisuusilmoitukset toimitettaisiin sähköisesti⁸⁹. Mahdollisuus toimittaa ne sähköisesti otettiin käyttöön toukokuussa 2021. ANIn mukaan sen määrärahat vuodelle 2020 olivat riittävät sen tehtävien hoitamiseen, sillä aluksi vähennettyjä määrärahoja täydennettiin vuoden aikana⁹⁰. ANIn johtotehtävien hoitamisesta on ollut jonkin verran epävarmuutta. Puheenjohtajan toimi on ollut avoinna joulukuusta 2019, ja varapuheenjohtajan toimikausi päättyi myöhemmin tänä vuonna⁹¹. Valintamenettelyt aloitettiin lopulta huhtikuussa 2021.

keskeytetty korkeimmassa oikeudessa, 10 asiaa, joissa on mukana 107 vastaajaa, on aloitettu uudelleen ensimmäisessä oikeusasteessa ja 5 asiaa, joissa on 90 vastaajaa, aloitetaan uudelleen esitutkintajaostossa. Ennakkoratkaisupyynnöt ovat vireillä unionin tuomioistuimessa.

⁸⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 18.5.2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' ym.*, yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, 251-252 kohta.

⁸⁷ Venetsian komission lausunto (CDL-AD(2014)011). Tämä on yhteistyö- ja seurantamekanismin ja GRECON suositusten mukaista. GRECO toteaa maaliskuussa 2021 antamassaan raportissa, että epävirallinen vaatimus, jonka mukaan syyttäväviranomaisten on toimitettava koko asiakirja-aineisto, kun nostetaan syyte sellaista ministeriä tai entistä ministeriä vastaan, joka on myös parlamentin jäsen, on ilmeisesti poistettu. GRECON neljäs arviointikierros – toinen Romanian etenemistä koskeva väliraportti, johon sisältyy Romaniaa koskevan ad hoc -raportin seurantaraportti (kohta 34).

⁸⁸ Vuonna 2020 ANI sai päätökseen 1 143 tapausta koskevat tutkimukset, ja 175 tapausta jäi lopullisiksi ja peruuttamattomiksi. Samana vuonna määrättiin 204 hallinnollista sakkoa, koska varallisuus- ja sidonnaisuusilmoituksia ei ollut tehty asianmukaisesti, toteavan asiakirjan saatua lain voiman oli sovellettu muita kuin kurinpitoseuraamuksia tai lainsäädäntöä ei ollut noudatettu.

⁸⁹ Muutos lakiin N:o 176/2010, joka koskee lahjomattomuutta julkisten tehtävien ja virkojen hoitamisessa. Vuodesta 2022 alkaen sähköinen toimittaminen on pakollista.

⁹⁰ Alkuperäiset määrärahat olivat 34 802 000 Romanian leuta ja lopulliset määrärahat 37 432 000 Romanian leuta.

⁹¹ Vuonna 2020 ei järjestetty kilpailua, koska lahjomattomuutta valvova kansallinen neuvosto (CNI), joka valvoo ANIn toimintaa ja jolla on toimivalta järjestää sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan valintakilpailu, ei saavuttanut päätösvaltaisuutta. Senaatti ei ollut nimittänyt uusia jäseniä vuoden 2018 jälkeen. Lopulta maaliskuussa 2020 senaatti nimitti kymmenen jäsentä CNI:hen, ja ensimmäinen kokous pidettiin välittömästi.

Lahjomattomuutta koskeva oikeudellinen kehys on edelleen hajanainen. Oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020 korostettiin, että lahjomattomuutta koskevaan oikeudelliseen kehykseen kohdistuu jatkuvia haasteita ja että tarvitaan vakautta, selkeyttä ja vankkaa kehystä. Useat lahjomattomuutta koskeviin lakeihin, erityisesti vuosina 2017–2019, tehdyt muutokset heikensivät ANIn valmiuksia hoitaa tehtäviään ja pahensivat jo ennestään hajanaista oikeudellista toimintaympäristöä. Kaksi vuonna 2019 voimaan tullutta ehdotusta lisäsivät entisestään käytössä olevaan lahjomattomuusjärjestelmään ja seuraamusten soveltamiseen liittyvää oikeudellista epävarmuutta⁹². Vuosina 2020 ja 2021 korkein oikeus selvensi lain tulkintaa. Tuomioistuimien totesi, että seuraamusta sovelletaan, vaikka esteellisyys koskisi aiempaa toimikautta, ja että kolmen vuoden vanhentumisajan pitäisi viitata siihen, että ANIn täytyy saattaa tutkinta päätökseen kolmen vuoden kuluessa eturistiriidan tai esteellisyyden olemassaolon toteamisesta (eikä siihen, että seuraamusta ei sovelleta kolmen vuoden kuluttua).⁹³ ANI on tyytyväinen näihin päätöksiin, jotka selkeyttävät ja varmistavat mahdollisuuden määrätä jälleen seuraamuksia tuomioistuimen lopullisen päätöksen jälkeen. Lahjomattomuutta, esteellisyyttä ja eturistiriitoja koskevien lakien konsolidointi mahdollistaisi oikeuskäytännön ja korruptiontorjuntapolitiikan ottamisen huomioon ja muodostaisi vakaan perustan tulevaisuutta varten.

Vuoden 2020 paikallisvaaleissa ja kansallisissa vaaleissa ANI teki tunnetuksi ehdokkaiden lahjomattomuutta koskevia sääntöjä ja ilmoitti viranomaisille ehdokkaista, joille oli asetettu kielto hoitaa julkista virkaa. Ennen 20.9.2020 pidettyjä paikallisvaaleja ANI otti yhteyttä keskus- ja paikallisvaaliviranomaisiin ilmoittaakseen ehdokkaista, joita voitaisiin kieltää hoitamasta julkista tehtävää sen jälkeen, kun edellisellä toimikaudella oli määrätty seuraamuksia esteellisyydestä tai eturistiriidasta⁹⁴. Vaalien jälkeen ANI lähetti lisäksi tuomioistuimille, joilla on toimivalta vahvistaa vastavalittujen virkamiesten toimet, nimellisen luettelon ehdokkaista, jotka eivät voi toimia julkisessa virassa kolmen vuoden aikana. Vaikka useita ehdokkaita estettiin olemasta ehdolla virkaan ja toisilta pääsy siihen on evätty, tuomioistuimet päättivät, että noin puolella ehdokkaista, joita oli kielletty hoitamasta julkista tehtävää, on oikeus hoitaa tehtävää, johon heidät on vaaleilla valittu⁹⁵. Kansallisten vaalien jälkeisen vahvistamisprosessin yhteydessä Romanian senaatin vahvistamiskomitea pyysi ANIa ilmoittamaan tuomioistuinten antamista lopullisista ja peruuttamattomista päätöksistä, jotka koskevat valittujen senaattorien esteellisyyttä tai eturistiriitoja. ANIn mukaan yhdellekään senaatin jäsenelle ei ollut asetettu kieltoa hoitaa virkaa. Edustajainhuone on pyytänyt ANIn näkemystä useiden jäsenten ilmoituksista, jotka koskevat heidän mahdollista esteellisyyttään⁹⁶.

⁹² Ensimmäisen muutoksen mukaan tosiseikat, jotka osoittavat eturistiriidan tai esteellisyyden olemassaolon, vanhenevat kolmen vuoden jälkeen, mikä johti useiden vireillä olevien tapausten käsittelyn päättämiseen ja epäilyihin mahdollisuudesta määrätä seuraamuksia. Toisella muutoksella otettiin käyttöön vaaleilla valittujen paikallisten virkamiesten eturistiriitoja koskeva alennettujen seuraamusten järjestely, jonka ANI katsoi estävän varoittavat seuraamukset.

⁹³ Päätös 74/2020, 16.11.2020, ja korkeimman oikeuden päätös 1/2021, 18.1.2021.

⁹⁴ Kielto koski yli 500:aa henkilöä; Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI), tiedottaa kansallisen lahjomattomuutta valvovan viraston toteuttamista ehkäisevistä ja siirtävistä toimenpiteistä vuoden 2020 paikallisvaalien järjestämisen yhteydessä.

⁹⁵ Yhteensä 103 ehdokkaasta paikallisvaaleissa, joilla on kielto hoitaa virkaa valituksi tuli 65 ehdokasta. joista virallisista lähteistä saatujen tietojen mukaan 15:ltä vaaleilla valitulta virkamieheltä on evätty virka, ja 49 vaaleilla valittua virkamiestä on hyväksytty hoitamaan virkaa.

⁹⁶ Edustajainhuoneen ja senaatin jäsenten säännöissä määrätään, että parlamentin jäsenen on ilmoitettava esteellisyydestään 15 päivän kuluessa ja tämän jälkeen erottava 30 päivän kuluessa esteellisyyden aiheuttavasta virasta.

PREVENT-järjestelmä, jolla ehkäistään eturistiriitoja julkisissa hankinnoissa, on tehokas, koska havaittujen eturistiriitojen määrä on vähentynyt merkittävästi. Vuonna 2020 PREVENT-järjestelmässä analysoitiin 19 140 hankintamenettelyä mahdollisten eturistiriitojen havaitsemiseksi. Vuonna 2020 lahjomattomuuden tarkastajat antoivat 10 lahjontaan liittyvää varoitusta, joissa oli kyse yhteensä noin 11,1 miljoonan euron summasta. Covid-19-pandemian aiheuttaman poikkeustilan aikana viranomaiset ja oikeushenkilöt, joissa valtio on suurin osakkeenomistaja, saivat ostaa suoraan pandemian torjuntaan tarvittavia materiaaleja ja laitteita julkaisematta niitä julkisten hankintojen sähköisessä järjestelmässä ja ylittää sähköisessä järjestelmässä julkaistavien hankintojen kynnsarvon (noin 27 000 euroa). Tämä tarkoitti sitä, että näitä suoria hankintoja ei toteutettu sähköisen järjestelmän kautta, joten PREVENT-järjestelmä ei ole tarkastanut niitä. Suorien hankintojen kautta toteutettavien menettelyjen valvontaa koskevan ongelman ratkaisemiseksi ANI on kehittänyt mekanismin, jonka tarkoituksena on analysoida julkisista lähteistä saatavien tietojen perusteella näitä menettelyjä koskevia tietokokonaisuuksia. Tämän mekanismin tavoitteena on tunnistaa näissä hankintamenettelyissä olevat eturistiriidat, jotka ohittivat PREVENT-valvonnan. Tammikuun 2021 loppuun mennessä ANI on tarkistanut riskimatriisin avulla 580 vuoden 2020 alkupuoliskolla toteutettua suoraa hankintamenettelyä ja havainnut 64 mahdollista lahjontaan liittyvää tapausta (11 prosenttia menettelyistä), joita analysoidaan tarkemmin ja voidaan käynnistää viran puolesta toteutettava menettely näiden tapausten arvioimiseksi.

Takavarikoidun omaisuuden hoitamiseen keskittyvä kansallinen virasto (ANABI) on yhä täysin toiminnassa. ANABIn tehtävänä on varmistaa, että rikosasioissa annetut menetyksi tuomitsemista koskevat päätökset pannaan tosiasiallisesti täytäntöön, hallinnoimalla tehokkaasti takavarikoitua omaisuutta, jonka syyttäjät ja tuomarit osoittavat sille. Vuonna 2021 ANABI aloitti viidennen toimintavuotensa ja kehittää toimintaansa edelleen. Saatujen kokemusten perusteella virasto käynnisti oikeusministeriön tuella julkisen keskustelun edistääkseen kansallista strategiaa varallisuuden takaisin Hankintajärjestelmän vahvistamisesta. Strategia ja toimintasuunnitelma kattavat vuodet 2021-2025, ja ne sisältävät tavoitteita, jotka koskevat valmiuksien lisäämistä varojen jäljittämiseksi sekä kansallisesti että kansainvälisesti, tehostettuja yhteistyömekanismeja kaikkien asianomaisten sidosryhmien kesken sekä säännöksiä kansallisen rikosentorjuntarahaston perustamisesta. Rahastosta tuetaan uhrien suojeluun, rikosten ehkäisemiseen ja koulutukseen liittyviä toimenpiteitä⁹⁷.

Laissa 161/200360 ja myöhemmissä kansallisissa korruptiontorjuntastrategioissa on rajoitetusti säännöksiä pyörövi-ilmioistä virkamiesten osalta. Virkamiehet, jotka tehtäviään hoitaessaan ovat harjoittaneet valtion omistamien yritysten (SOE) seuranta- ja valvontatehtäviä, eivät voi työskennellä tai tarjota näille yrityksille erityisneuvontaa kolmen vuoden ajan palveluksesta poistumisen jälkeen. Keskeisten päätöksentekijöiden karenssiaikoja koskevia säännöksiä ei kuitenkaan ole.

Käytännesääntöjen täytäntöönpano ja parlamentin jäsenten lobbausta koskevien sääntöjen puuttuminen ovat edelleen haasteellisia. Parlamentin jäsenten käytännesääntöjen osalta GRECO on äskettäin korostanut sääntöjen täytäntöönpanon puutetta sekä sääntöjen

⁹⁷ Vastaavat säännökset olivat voimassa ennen joulukuuta 2018, mutta ne kumottiin poikkeusasetuksella N:o 114/2018. Strategiaan liitetty toimintasuunnitelma sisältää lainsäädäntötoimenpiteitä viraston valtuuksien laajentamiseksi sekä määräyksiä uusista välineistä, joita poliisi ja syyttäjät tarvitsevat talousrikostutkinnan tehostamiseksi. Näitä toimenpiteitä tuetaan investointisuunnitelmalla, joka koskee oikeuslaitoksen ja ANABIn uutta varastointikapasiteettia, sekä koulutusohjelmilla ja avoimuustoimenpiteillä. Strategian keskeisten säännösten täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntöpaketti on tarkoitus esitellä julkisesti vuoden 2021 jälkipuoliskolla.

puutetta siitä, miten parlamentin jäsenet toimivat lobbaajien kanssa, sekä lahjoja, vieraanvaraisuutta, suosintoja ja muita etuja koskevia selkeitä rajoituksia⁹⁸. Pyöröovi-ilmiötä koskevan erilaisen oikeudellisen järjestelmän kompensoimiseksi EU:n rahoittaman hankkeen yhteydessä kehitettiin mallimenettely, jota kaikki asiaankuuluvat julkiset laitokset voivat soveltaa⁹⁹.

Romaniassa on ollut väärinkäytösten paljastajien suojelua koskeva laki vuodesta 2004, mutta sen täytäntöönpano on käytännössä suhteellisen vähäistä. Oikeusministeriö ilmoitti vuoden 2020 lopussa, että parhaillaan valmistellaan lakiesitystä, jolla väärinkäytösten paljastajien suojelua koskeva direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lakiehdotus ja sen perustelut on julkaistu 5. maaliskuuta 2021 julkista keskustelua varten oikeusministeriön verkkosivustolla.

Covid-19-pandemiasta huolimatta korruptiota koskeva syytteenpano oli edelleen tehokasta. Syyttäviviranomaiset ja DNA kiinnittivät erityistä huomiota mahdollisiin korruptioon liittyviin ongelmiin, jotka liittyivät julkisiin hankintoihin covid-19-pandemian aikana. DNA:ssa havaitut mallit koskivat julkisia tarjouskilpailuja koskevien sääntöjen rikkomista, tarjouskilpailumenettelyihin osallistuville viranomaisille tarjottua lahjontaa sekä väärennettyjen tuotteiden hankintaa.

III. TIEDOTUSVÄLINEIDEN MONIARVOISUUS JA VAPAAUS

Oikeus sananvapauteen ja oikeus saada yleistä etua koskevia tietoja on kirjattu perustuslakiin. Audiovisuaalialaa koskevassa laissa määritellään viestimiä sääntelevän viranomaisen tehtävä ja kokoonpano. Viranomaiset harkitsevat muutoksia tähän lakiin samassa yhteydessä kun audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä¹⁰⁰.

Kansallisen audiovisuaalivestoston toiminta ja talousarvio ovat edelleen huolenaiheita¹⁰¹. Kansallinen audiovisuaalivestosto (CNA) on viranomainen, jonka tehtävänä on suojella yleistä etua audiovisuaaliohjelmien alalla, ja se on perustettu lailla parlamentaarisen valvonnan alaiseksi itsenäiseksi viranomaiseksi. CNA:n toiminta oli keskeytetty helmikuusta 2021, jolloin yhdestätoista jäsenestä neljän toimikausi päättyi¹⁰², 11. toukokuuhun, jolloin parlamentti äänesti uusista jäsenistä¹⁰³. Näyttää siltä, että oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020 mainitut talousarviokysymykset ovat edelleen ratkaisematta¹⁰⁴. Maaliskuussa 2021 julkaistiin julkista kuulemista varten lakiehdotus, jolla audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi (EU) 2018/1808

⁹⁸ GRECON neljäs arviointikierros – toinen Romanian etenemistä koskeva väliraportti, johon sisältyy Romaniaa koskevan ad hoc -raportin seurantaraportti (kohta 34).

⁹⁹ Malli on ladattu kansallisen korruptiontorjuntastrategian verkkosivustolle 18.3.2021. Sitä, miten julkiset laitokset panevat tämän mallin täytäntöön, arvioidaan vuonna 2022.

¹⁰⁰ Romania on lehdistönvapausindeksissä maailmanlaajuisesti sijalla 48 ja EU:ssa sijalla 21. Viime vuosina tilanne on pysynyt suhteellisen muuttumattomana, ja sen sijoitus on vaihdellut 44.–49. sijalla vuodesta 2016.

¹⁰¹ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 13.

¹⁰² Helmikuun 10. päivänä 2021 annetussa julkisessa lausumassa ilmoitetaan, että neuvoston julkisia istuntoja jatketaan sen jälkeen, kun parlamentti on nimittänyt jäsenet neljään avoimeen toimeen; Ks. kansallinen audiovisuaalivestosto (CNA), lehdistötilaisuus CNA:n julkisista kokouksista, 10.2.2021

¹⁰³ Pagina de media, “Official. Parlamentti äänesti CNA:n uusista jäsenistä: Mircea Toma, yksi heistä”, 11. toukokuuta 2021.

¹⁰⁴ Romaniaan tehdyn vierailun yhteydessä saatuja tietoja. Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2021, Romaniaa koskeva maaraportti, s. 13, todetaan myös, että CNA:n rahoitus on ollut vähäistä.

saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja jossa edellytetään riittäviä taloudellisia ja budjettivaroja. Lakiesityksessä säädetään, että viranomaisella on oltava tarvittavat määrärahat.

Toimituksellista riippumattomuutta ja toimituksellisia normeja koskevien erityisten suojatoimien puuttuminen herättää edelleen huolta. Lehdistöalan itsesääntelyssä ei ole tapahtunut muutoksia oikeusvaltiota koskevan vuosikertomuksen 2020 jälkeen, jossa tuotiin esiin huoli siitä, että toimituksellista riippumattomuutta ja ammatillisia normeja koskevia erityisiä suojatoimia ei ole annettu lainsäädännön tai itsesääntelyn avulla. Covid-19-pandemia pahensi jo nyt kamppailevien painetun lehdistön ja paikallisen lehdistön taloudellista tilannetta¹⁰⁵ ja teki laatuvaatimusten noudattamisen valvonnasta vähemmän tärkeää¹⁰⁶. MPM 2021:ssä todetaan, että toimittajien epävakaa ja huonot työolot ovat edelleen suuri ongelma, ja siinä arvioidaan, että kaupallinen ja omistajan vaikutusvalta toimitukselliseen sisältöön on erittäin suuren riskin alue¹⁰⁷.

Tiedotusvälineiden omistuksen avoimuus on edelleen puutteellista¹⁰⁸. Kuten oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020 todetaan, audiovisuaalisen oikeuden mukaan neuvoston on varmistettava audiovisuaalialan joukkotiedotusvälineiden organisoiminen, toiminnan ja rahoituksen avoimuus. Tiedotusvälineitä koskevia erityisiä sääntöjä ei sovelleta painettuihin ja digitaalisiin asiakirjoihin, joihin sovelletaan yhtiöoikeuden yleisiä sääntöjä omistajuuden avoimuudesta. MPM raportoi lisäksi porsaanrei'istä¹⁰⁹. Lisäksi tietosuojasääntöihin vedotaan sen välttämiseksi, että tietyt CNA:n aiemmin julkistamat tiedotusvälineiden omistustiedot julkistetaan¹¹⁰. Uutismedian keskittymisen ilmoitettiin olevan suurta MPM 2021:ssä, erityisesti painetuilla uutismarkkinoilla, jotka ovat sekä kysynnän että julkaisujen määrän osalta hyvin pienet¹¹¹.

Valtion mainonta on edelleen tärkeä rahoituslähde media-alalle. Kaupallisen mainonnan väheneminen on aiheuttanut tulonmenetyksiä mediataloille, kun taas valtion mainontaa koskevat sopimukset näyttävät herättävän huolta toimituksellisesta riippumattomuudesta¹¹². Sidosryhmät raportoivat myös varojen kohdentamiseen liittyvistä huolenaiheista ja mainitsevat esimerkiksi covid-19-pandemian aikaisia tapahtumia koskevat mainossopimukset, jolloin oletettavasti tällaisia tapahtumia ei voitu järjestää.¹¹³

¹⁰⁵ Independent Journalism Center (2020), Fundamental Rights under Siege 2020, s. 18.

¹⁰⁶ Romaniaan tehdyn vierailun yhteydessä saatuja tietoja.

¹⁰⁷ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2021, Romanian maaraportti, s. 15; ks. myös Toimittajat ilman rajoja – Romania.

¹⁰⁸ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 14.

¹⁰⁹ MPM 2021, Romaniaa koskeva maaraportti, s. 14, mainitaan esimerkkinä, että ”digitaalisen median yrityksen voi omistaa toinen yritys, jonka puolestaan omistaa ulkomainen yhteisö, jolla on julkistamattomia omistajia).

¹¹⁰ Toimittajat ilman rajoja – Romania.

¹¹¹ MPM 2021, Romaniaa koskeva maaraportti, s. 14, todetaan, että sanomalehtimarkkinat ovat hyvin pienet lukijoiden ja julkaisujen osalta ja että niille on ominaista ”lähes 100 prosentin keskittyminen neljään johtavaan julkaisuun”. Lisäksi siinä todetaan, että ”digitaaliset uutismarkkinat ovat hyvin hajanaiset (37 prosentin keskittyminen), kun taas televisiossa ja radiossa keskittyminen on kohtalaista, sillä neljä suurinta omistajaa hallitsee 65 prosenttia katsojakunnasta ja 59 prosenttia kuulijakunnasta”. MPM varoittaa, että tietojen puute on edelleen esteenä markkinaosuuksien arvioinnille verkkoympäristössä. Useimmat romanialaiset kuitenkin käyttävät edelleen televisiota pääasiallisena uutislähteenään.

¹¹² The Center for Independent Journalism (2020), Fundamental Rights under Siege, s. 17-18.

¹¹³ *Ibid.*, s. 19.

Valtion tiedotuskampanjan varat ovat olleet tärkeitä tiedotusvälineiden tukemisessa covid-19-pandemian aikana. Toukokuun 7. päivänä 2020 annetulla poikkeusasetuksella N:o 63¹¹⁴ myönnettiin noin 50 miljoonaa euroa hallituksen tiedotuskampanjoihin, joilla pyritään ehkäisemään covid-19:n leviämistä. Suurin osa talousarviosta (53 prosenttia) varattiin lailla televisiokampanjoihin. Järjestelmästä hyötyi yhteensä 364 hakijaa¹¹⁵. Jotkin tiedotusvälineet ja muut sidosryhmät arvostelivat järjestelmää, koska ne katsoivat, että hakukriteereillä suositaan suuria tiedotusvälineitä ja edistetään klikkausten kalastelua. He viittasivat myös vaaraan, että kansalaisten luottamus tiedotusvälineisiin heikkenee, sekä poliittisen painostuksen ja itsesensuurin riskeistä¹¹⁶.

Tiedonsaantia koskevan oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanossa on edelleen huolenaiheita. Joukkotiedotusvälineille on taattu lailla¹¹⁷ pääsy yleistä etua koskevaan tietoon muun muassa lehdistötilaisuuksilla, joita viranomaisten on järjestettävä säännöllisesti¹¹⁸. Tiedonsaannin puutetta pidetään kuitenkin edelleen merkittävänä haasteena toimittajille. Ongelmia, joista raportoidaan edelleen myös covid-19-pandemian yhteydessä, ovat muun muassa viivästykset tai kieltäytyminen antamasta tietoja, lehdistötilaisuuksien puute¹¹⁹ ja tietosuojasääntöjen käyttö tiedonsaannin rajoittamiseksi¹²⁰. Lisäksi silloin, kun viranomaisten päätöksiä olla antamatta tietoja on riitautettu tuomioistuimessa, samankaltaisissa tilanteissa sovelletaan toisistaan poikkeavia tulkintoja¹²¹. Maaliskuulta 2021 olevien yleisten tilastojen lisäksi viranomaiset ovat asettaneet covid-19-pandemiaa koskevia raakatietoja saataville¹²² ja päivittäneet niitä päivittäin. Näistä ponnisteluista huolimatta tietojen saatavuus näyttää edelleen vaikeutuneen covid-19-pandemian aikana, mikä on saanut kansalaisyhteiskunnan ja toimittajat esittämään vetoamuksia avoimuuden lisäämisestä¹²³. Romanian viranomaisten suorittama säännöllinen seuranta paljastaa, että hallinto soveltaa lainsäädäntökehystä eri tavoin ja että julkiset elimet eivät ole riittävästi asettaneet avoimuustoimenpiteitä tärkeysjärjestykseen. Paikallisviranomaisten vaatimustenmukaisuustasot ovat alhaisimmat¹²⁴. MPM 2021:ssä ilmoitetaan riskitekijöinä viranomaisten reagointikyky, joka on edelleen epä johdonmukainen, ja se, että

¹¹⁴ Poikkeusasetus julkisten tiedotuskampanjoiden järjestämisestä ja toteuttamisesta covid-19:n leviämisen aiheuttaman epidemiologisen tilanteen yhteydessä, N:o 63, 7.5.2020.

¹¹⁵ Hallituksen pääsihteeristön 6.7.2020 julkaisemat tiedot (<https://sgg.gov.ro/new/06-07-2020-anunt/>).

¹¹⁶ The Center for Independent Journalism (2020), Fundamental Rights under Siege, s. 21 Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021 ja Expert Forumin panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021; Dumitrita Holdis (2020), ReportIt: Kun valtion rahoitus heikentää lehdistön arvostusta – Romanian tiedotusvälineillä on taloudellinen ja moraalinen ongelma.

¹¹⁷ Tiedonsaantilaki, N:o 544/2001, 17 §.

¹¹⁸ Asetus poikkeustilan perustamisesta Romanian alueella, N:o 195, 16.3.2020.

¹¹⁹ The Center for Independent Journalism (2020), Fundamental Rights under Siege, s. 10; Liberties (2021) EU 2020: Demanding on Democracy; Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021; Vaikeudet saada tietoa tiedottajista, jotka mainitaan myös maavierailujen yhteydessä.

¹²⁰ Liberties (2021), EU 2020: Demanding on Democracy, s. 157–158; Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

¹²¹ Expert Forum -yhdistyksen vuoden 2021 oikeusvaltiokertomukseen antaman lausunnon mukaan 42 poliisipiiriä vastaan nostetut kanteet, jotka koskivat covid-19-pandemian aikana sovellettavia sakkoja ja seuraamuksia koskevia tietoja, saivat toisistaan poikkeavia päätöksiä ensimmäisessä oikeusasteessa (jossa 21 tapausta päätettiin kantajan eduksi ja 20 poliisin eduksi) ja muutoksenhakumenettelyssä.

¹²² Terveysministeriö, covid-19:n avoimuus, <https://data.gov.ro/dataset/transparenta-covid>.

¹²³ Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021; ks. myös Toimittajat ilman rajoja – Romania.

¹²⁴ Romaniaan tehdyn vierailun yhteydessä saatuja tietoja.

muutoksenhaku on hankalaa¹²⁵. Oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanosääntöihin ehdotettiin elokuussa 2020 muutoksia joihinkin haasteisiin vastaamiseksi. Joitakin ehdotettuja säännöksiä on kuitenkin arvosteltu siitä, että ne saattavat vaikeuttaa pääsyä tiettyihin tietoihin¹²⁶. Maaliskuussa 2021 käynnistettiin hallituksen tiedonantojen hallintastrategiaa koskeva hanke¹²⁷.

Tutkivia journalisteja vastaan nostetuista kunnianloukkaussyytteistä raportoidaan edelleen. Kaksi äskettäistä varoitusta journalismin suojelua ja toimittajien turvallisuutta käsittelevästä Euroopan neuvoston foorumilla koskevat toimittajien häirintää ja pelottelua¹²⁸. Romanian asianomainen tuomioistuin hylkäsi vuoden 2021 alussa toisen tutkivia toimittajia vastaan nostetun kunnianloukkaussyytteen, joka koski maailman jalkapalloteollisuutta koskevia artikkeleita. Sen jälkeen kun Bukarestin piirikunnan pormestari oli nostanut suurta sanomalehtä vastaan kunnianloukkaussyytteen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti äskettäin antamassaan tuomiossa poistaa useita kyseisen sanomalehden julkaisemia artikkeleita¹²⁹. On raportoitu, että pormestari on myös tehnyt järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkinnasta vastaavan osaston tutkiman rikosilmoituksen toimittajia vastaan useista julkaisuista järjestäytyneen rikollisryhmän muodostamisen ja kiristyksen vuoksi¹³⁰. Kansalaisyhteiskunta raportoi myös julkisten laitosten tai liikemiesten toimittajiin, tiedotusvälineisiin tai kansalaisyhteiskuntaan kohdistamista SLAPP-kanteista (strateginen julkisen osallistumisen häirintätarkoituksessa nostettu kanne)¹³¹.

IV. MUUT HALLITUSJÄRJESTELMÄN OSIEN KESKINÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET

Romania on puolipresidentillinen, edustuksellinen demokraattinen tasavalta. Romanian parlamentti on kaksikamarinen, ja siihen kuuluvat senaatti (ylähuone) ja edustajainhuone (alahuone). Hallituksella, edustajainhuoneen ja senaatin jäsenillä sekä vähintään 100 000

¹²⁵ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2021, Romanian maaraportti, s. 12;

¹²⁶ Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

¹²⁷ Hallituksen pääsihteeristö, 22.3.2021, hankkeen ”Strategia Romanian hallituksen viestinnän hallinnointia varten” avauskonferenssi.

¹²⁸ Ensimmäinen varoitus koskee marraskuussa 2020 nostettua kannetta, jossa tutkivilta journalisteilta vaadittiin yli 488 000 euron vahingonkorvausta viallisiksi katsottujen maskien myynnistä kertovaan artikkeliin liittyen. Toinen varoitus koskee toimittajia ja tiedotusvälineitä vastaan maaliskuussa 2021 nostettua kannetta, joka perustuu artikkeleihin, joissa väitetään luterilaista puhdasoppisuutta opettavassa lukiossa tapahtuneen seksuaalista hyväksikäyttöä ja raiskaus. Romanian viranomaisten viimeksi mainittua asiaa koskevassa vastauksessa, joka on saatavilla myös Euroopan neuvoston – Romania -foorumilla, täsmennetään, että mainittu tapaus odottaa parhaillaan siviililain mukaista oikeudenkäyntiä ja että kantaja on pannut asian vireille henkilökohtaisesti.

¹²⁹ Libertatea, ”Yksityisoikeudellisessa oikeudenkäynnissä piirituomioistuin 2 ratkaisi asian pormestari Balutan hyväksi ja päätti myös poistaa Goleacia koskevat artikkelit! Päätös ei ole lopullinen”, 24.5.2021.

¹³⁰ Agerpres, ”Toimittaja Cătălin Tolontan, jota DIICOT kuuli Sector 4:n pormestarin tekemän valituksen johdosta” 20.5.2021; Toimittajat ilman rajoja ja Active Watch lähettivät Romanian viranomaisille avoimen kirjeen, jossa pyydettiin tutkimaan, miten rikosvaatimus käsiteltiin, ja ilmoittivat, että ”Romania toimiva järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkintaosasto (DIICOT) on käynnistänyt sisäisen tutkinnan”.

¹³¹ Romaniaan tehdyn vierailun yhteydessä saatuja tietoja. Lisäksi raportoitiin ainakin viidestä tapauksesta, joissa julkisia varoja käytettiin oikeudenkäyntikulujen kattamiseen. MPM toteaa, että on ”satunnaisia tapauksia, joita voitaisiin pitää esimerkkeinä tästä SLAPP-ilmiöstä”.

kansalaisen ryhmällä on oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita¹³². Perustuslakituomioistuin takaa perustuslain ensisijaisuuden ja vastaa lakien valvonnasta¹³³.

Lainsäädännön vakauteen ja ennakoitavuuteen liittyy edelleen huolenaiheita. Tavanomainen lakien valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessi on hyvin säännelty samoin kuin siihen sisältyvä laajempi institutionaalinen valvontarakenne. Kuten oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020 todetaan,¹³⁴ lainsäädäntöä muutetaan kuitenkin liian usein, kun taas muutosten tavoite on usein epäselvä ja muutetut lait voivat olla ristiriitaisia. Parlamentti on käynnistänyt ja hyväksynyt useita lainsäädäntömuutoksia, myös ristiriitaisia muutoksia, eri politiikan aloilla. Lainsäädäntöneuvosto¹³⁵ toteaa, että toistuvat epäjohtonmukaiset muutokset sekä useasti muutetun lainsäädännön kodifioinnin puute johtivat siihen, että jopa oikeusalan toimijoiden oli vaikea saada tietoa positiivisen oikeuden tilasta. Yritykset katsovat, että vakaan ja ennakoitavan lainsäädännön puute on haaste¹³⁶. Sen vuoksi lainsäädäntöneuvosto vaatii nyt ottamaan käyttöön veloitteen julkaista lain konsolidoitu versio aina, kun sitä muutetaan. Laki N:o 24 lainsäädäntötekniikasta antaa lain alullepanijalle mahdollisuuden päättää sen uudelleen julkaisemisesta konsolidoidussa muodossa, mutta tätä mahdollisuutta käytetään harvoin. Lainsäädäntöneuvosto on myös käynnistänyt lainsäädännön kodifiointihankkeen¹³⁷. Parlamentin menettelyssä muutosten käsittely kuitenkin jatkuu, kunnes ne nimenomaisesti poistetaan käsittelystä. Tämä tarkoittaa, että parlamentilla on ollut useita muutoksia ja menettelyjä käsiteltävinä jo pitkään. Myönteisenä kehityksenä pidettiin sitä, että parlamentti hylkäsi uuden vaalikauden ensimmäisinä kuukausina lopullisesti keskeisiä aloja koskevia ongelmallisia muutoksia, jotka jäivät vireille edelliseltä vaalikaudelta.¹³⁸

Edellisen oikeusalaan koskevan kertomuksen jälkeen ei ole annettu merkittäviä hallituksen poikkeusasetuksia. Toukokuussa 2019 järjestetyssä neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä valtaosa äänestäjistä kannatti ehdotusta, jonka mukaan hallituksen poikkeusasetusten käyttö oikeusosalalla olisi kiellettävä¹³⁹. Tämä on osoitus huolesta, joka liittyy hallituksen poikkeusasetusten liialliseen käyttöön tällä alalla, mistä on ollut vain vähän tapauksia marraskuun 2019 jälkeen¹⁴⁰. Oikeusalan ulkopuolella suurin osa hallituksen

¹³² Romanian perustuslaki, 74 §. Oikeuttaan lainsäädäntöaloitteeseen käyttävien kansalaisten on edustettava vähintään neljäsosaa maan maakunnista, ja kussakin maakunnassa tai Bukarestin kaupungissa olisi rekisteröitävä vähintään 5 000 allekirjoitusta aloitteen tueksi.

¹³³ Romanian perustuslaki, 142 §.

¹³⁴ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 16–17.

¹³⁵ Lainsäädäntöneuvosto on parlamentin neuvoo-antava asiantuntijaelin, joka antaa lausunnon kaikista uusista lainsäädäntöesityksistä ja huolehtii koko lakikokoelman järjestelmällisestä yhtenäistämistä ja yhteensovittamisesta.

¹³⁶ Itävallan liittovaltion kauppakamarin panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 24. Oikeusvarmuuden puutetta on käsitelty myös talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksen yhteydessä; EU-ohjauksen Romaniaa koskeva maaraportti 2020, SWD(2020) 522 final. Romania on lainsäädännön vakauden ja saatavuuden osalta EU:n keskiarvon alapuolella, ja sidosryhmät raportoivat, että epävarmuus poliittisista ja lainsäädännöllisistä päätöksistä on johtanut yleiseen käsitykseen ennakoimattomuudesta.

¹³⁷ Romaniaan tehdyn vierailun yhteydessä saatuja tietoja.

¹³⁸ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, COM(2021) 370 final.

¹³⁹ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 16.

¹⁴⁰ Poikkeuksia ovat i) toimet, jotka on toteutettu oikeuslaitoksen toiminnan varmistamiseksi covid-19-pandemian aikana; (ii) helmikuussa 2020 annettu laki julkisista hankinnoista, jolla otettiin käyttöön tuomareita koskeva mahdollinen uusi kurinpitomenettely ja joka julistettiin perustuslain vastaiseksi; (iii) hallituksen poikkeusasetus, joka annettiin 30.12.2020 ja jolla lykättiin sellaisten säännösten voimaantuloa,

poikkeusasetuksista annettiin vuonna 2020 covid-19-pandemian yhteydessä¹⁴¹. Mitä tulee menettelyihin parlamentissa, keskeisiä oikeusasioita ja korruption torjuntaa koskevien kiireellisten menettelyjen määrä on vähentynyt merkittävästi vuonna 2020. Parlamentti hylkäsi helmikuussa 2021 ehdotuksen tarkastella lakiesitystä SIIJ-jaoston lakkauttamiseksi kiireellisessä menettelyssä.

Vaikutustenarviointien ja julkisten kuulemisten määrä ennen lainsäädännön hyväksymistä on edelleen rajallinen. Huolimatta hallituksen pääsihteeristön pyrkimyksistä vahvistaa keskus- ja paikallisviranomaisten valmiuksia perustella julkiset päätökset¹⁴², näyttöön perustuvien välineiden käyttö poliittisessa päätöksenteossa on edelleen epätasaista ja monet sääntelyvaikutusten arvioinnit ovat pinnallisia¹⁴³. Kansalaisyhteiskunnan mukaan monilla julkisen kuulemisen kohteena olevilla laeilla ei ole talousarviovaikutuksia. Vuonna 2020 hallituksen pääsihteeristössä hyväksyttiin 65 normatiivista säädöstä, joista vain 12 julkistettiin julkisesti. Saaduista 47 suosituksesta vain yksi hyväksyttiin. Julkaistuista normatiivisista säädöksistä 11 pysyi muuttumattomana¹⁴⁴. Valtiosta riippumattoman sektorin ja tiedotusvälineiden edustajien osallistuminen päätöksentekoprosessiin on satunnaista¹⁴⁵, vaikka verkkoinfrastrukturi on käytössä. Verkkokuulemisalustan käyttäjiä on edelleen vähän¹⁴⁶. Hallituksen pääsihteeristö laatii parhaillaan luetteloa valtioista riippumattomista järjestöistä, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan päätöksentekoprosessiin.

Covid-19-pandemian yhteydessä julistetun poikkeustilan seuraaja oli valmiustila, ja hätätoimenpiteet olivat tuomioistuINVALVONNAN kohteena. Covid-19-pandemian yhteydessä julistettu poikkeustila lakkautettiin 14. toukokuuta 2020. Kun poikkeustilan päättyi, 15. toukokuuta julistettiin valmiustila,¹⁴⁷ jonka hallitus vahvisti 18. toukokuuta¹⁴⁸, alustavasti 30 päiväksi. Sitä jatkettiin tämän jälkeen hallituksen peräkkäisillä päätöksillä joka kerta 30 päivällä. Valmiustila on edelleen voimassa. Perustuslakituomioistuimen annettua tuomion poikkeustilan oikeusperustan kyseenalaistamisesta parlamentti hyväksyi hallituksen julistaman valmiustilan¹⁴⁹. Korkeimman oikeuden hallinto- ja veroasioita käsittelevä jaosto päätti vuosina 2020 ja 2021 ylimpänä oikeusasteena lopullisella päätöksellä 12 tapauksesta, jotka koskivat covid-19-pandemian yhteydessä sovellettavia kansanterveystoimenpiteitä epidemiologisen ja biologisen riskin tilanteissa koskevan lain N:o 136/2020 15 §:n nojalla

joilla lisätään tietyissä tuomioistuinlautakunnissa vaadittavien tuomareiden määrää ja jotka on tarkoitus lakkauttaa oikeudenkäyttöä koskevien lakien meneillään olevan tarkistamisen yhteydessä.

¹⁴¹ Covid-19-pandemian yhteydessä annettiin 159 hallituksen poikkeusasetusta, joista loput 68 hyväksyttiin muiden toimenpiteiden sääntelemiseksi.

¹⁴² Säästösten laatimisesta annetussa laissa 24/2000 säädetään alustavasta velvoitteesta yksilöidä säädösluonnosten vaikutukset, ja sääntelyn vaikutusten arviointia koskevia vaatimuksia on tarkennettu vuonna 2006 tehdyllä hallituksen päätöksellä N:o 1361. Näiden säännösten mukaan kaikkiin säädöksiin on liitettävä selittävä huomautus, jossa kuvataan ehdotuksen perustelut ja arvioidaan sen vaikutuksia.

¹⁴³ Ks. kestävän hallinnon indikaattorit 2020, Romanian raportti, s. 28–29.

¹⁴⁴ Vuosikertomus päätöksenteon avoimuudesta (1.1.2020–31.12.2020), liite N:o 20 – PS 14/2019 hallituksen pääsihteeristön tasolla (liite I).

¹⁴⁵ Euroopan komissio, Public administration characteristics and performance in EU28, huhtikuu 2018.

¹⁴⁶ Consultare.gov.ro-alustalla oli 202 käyttäjää vuonna 2020.

¹⁴⁷ Hätätilanteita käsittelevän kansallisen komitean päätös N:o 24, jolla hyväksytään kansallisten valmiustila- ja tartuntatautiin ehkäisy- ja valvontatoimenpiteiden käyttöönotto SARS-CoV-2-viruksen aiheuttaman epidemiologisen tilanteen yhteydessä.

¹⁴⁸ Hallituksen päätös N:o 394, annettu 18 päivänä toukokuuta 2020, valmiustilajulistuksesta ja sen keston aikana sovellettavista toimenpiteistä covid-19-pandemian vaikutusten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

¹⁴⁹ Laki N:o 55/2020, annettu 15 päivänä toukokuuta 2020, covid-19-pandemian vaikutusten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sovellettavista toimenpiteistä.

annettuja hallinnollisia määräyksiä. Kahdessa tapauksessa tuomioistuimien määräsi hallinnolliset määräykset kumottaviksi¹⁵⁰.

Toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on puuttua tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanoon ja tuomioistuinten oikeuskäytännön soveltamiseen julkishallinnossa, ei ole pantu täytäntöön. Romanian on todettu rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa, koska valtio tai valtion vastuulla olevat oikeussubjektit eivät ole noudattaneet kansallisen tuomioistuimen lopullisia päätöksiä tai niitä on noudatettu huomattavalla viiveellä¹⁵¹. Romania on edelleen Euroopan neuvoston ministerikomitean tehostetussa valvonnassa tämän tuomion täytäntöön panemiseksi¹⁵². Romania ehdotti tässä yhteydessä vuonna 2019 Euroopan neuvoston ministerikomitealle toimintasuunnitelmaa ja hyväksyi luettelon toimenpiteistä toimintasuunnitelman toteuttamiseksi¹⁵³. Näitä toimenpiteitä ei kuitenkaan ole pantu täytäntöön¹⁵⁴. Hallitus päätti 27. marraskuuta 2020 päivätyssä muistiossaan antaa työryhmän tehtäväksi ehdottaa uusia oikeudellisia ratkaisuja toimintasuunnitelman kaikkien vaatimusten täyttämiseksi, mukaan lukien sellaisten tuomioiden täytäntöönpano, joissa valtiolle tai valtion vastuulla oleville oikeussubjekteille asetetaan velvoite suorittaa tietty toimi (muu kuin rahallinen velvoite).

Perustuslakituomioistuimen 8. kesäkuuta 2021 antama tuomio herättää vakavaa huolta, koska siinä kyseenalaistetaan unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate. Tässä tuomiossa¹⁵⁵, perustuslakituomioistuimien ei hyväksynyt unionin tuomioistuimen 18.5.2021 antamassa ennakkoratkaisussa esittämiä toteamuksia ja kyseenalaisti yleisemmin unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen¹⁵⁶. Se katsoi, että kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa tutkia, ovatko perustuslakituomioistuimen perustuslaillisiksi julistamat kansalliset säännökset unionin oikeuden mukaisia, ja että yhteistyö- ja seurantamekanismeja koskevasta

¹⁵⁰ Romanian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 44–45.

¹⁵¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.9.2005, *Săcăleanu group v. Romania* (kanne 73970/01).

¹⁵² Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta vastaava osasto, 11.3.2021 annettu päätös CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23.

¹⁵³ Näihin toimenpiteisiin sisältyi muutoksia oikeudelliseen kehykseen oikea-aikaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä oikeusministeriön alaisuuteen perustettava mekanismi sellaisten tuomioiden valvomiseksi ja myöhäisen täytäntöönpanon estämiseksi, joissa valtio on velallinen.

¹⁵⁴ Euroopan neuvoston ministerikomitea ”kehotti jälleen viranomaisia toimittamaan viimeistään 15.6.2021 arvionsa mahdollisesta ristiriidasta niiden keinojen välillä, joita on tutkittu rahamääräisten päätösten toimeenpanon varmistamiseksi, kun velallinen on valtion määräysvallassa oleva yritys, ja valtion muiden kansainvälisten veloitteiden toimeenpanon varmistamiseksi, ja kehotti niitä myös ilmoittamaan komitealle, miten ne ovat edistyneet tällä alalla tarvittavien toimenpiteiden tarkastelussa” ja ”ilmaisi olleensa syvästi huolissaan siitä, että konkreettista edistystä ei ole tapahtunut pitkään aikaan, ja kehotti viranomaisia varmistamaan, että tämä prosessi saadaan nopeasti päätökseen”. Ks. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23, 6–7 kohta.

¹⁵⁵ Perustuslakituomioistuimen päätös N:o 390, annettu 8.6.2021, oikeuslaitoksen organisaatiosta annetun lain N:o 304/2004 881–889 §:n säännösten ja tietyistä toimenpiteistä tuomarikunnan tekemien rikosten tutkimusjaoston toimintaa varten annetun hallituksen poikkeusasetuksen N:o 90/2018 säännösten perustuslainvastaisuutta koskevasta poikkeuksesta.

¹⁵⁶ Unionin tuomioistuin totesi 18.5.2021 antamansa tuomion *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' ym.*, 251 ja 252 kohdassa yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 ja C-379/19, että ”unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate [edellyttää] että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kyseisiä säännöksiä riippumatta siitä, sisältyvätkö ne lakiin vai perustuslakiin” ja että sitä ”on tulkittava siten, että se estää jäsenvaltion perustuslain asemassa olevan lainsäädännön, kyseisen jäsenvaltion perustuslakituomioistuimen tulkinnan mukaisesti, jonka mukaan alemman oikeusasteen tuomioistuin ei saa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta päätöksen 2006/928 piiriin kuuluvaa kansallista säädöstä, jonka se katsoo tuomioistuimen tuomion valossa olevan sanotun päätöksen tai SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan vastainen.

päätöksestä johtuvat velvoitteet eivät kuulu kansallisille tuomioistuimille¹⁵⁷. Tämä voi muodostaa merkittävän esteen tuomioistuimille, joiden on sovellettava edellä mainitussa ennakkoratkaisussa esitettyjä unionin oikeuden vaatimuksia, kun ne käsittelevät asioita, erityisesti SIIJ-jaoston osalta.

Riippumattomat viranomaiset jatkoivat toimintaansa koko covid-19-pandemian ajan. Vuonna 2020 oikeusasiamies¹⁵⁸ nosti käsiteltäväksi yhteensä 18 perustuslainvastaista menettelyä (huomautukset ja poikkeukset), joista yksitoista hyväksyttiin kokonaan tai osittain, kaksi hylättiin ja neljä on edelleen kesken. Perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi oli merkitty kuusi perustuslain vastaisuutta koskevaa poikkeusta, jotka koskivat poikkeustilan ja valmiustilan yhteydessä toteutettuja toimenpiteitä. Oikeusasiamies lähetti lisäksi eri ministereille yhteensä 65 kirjettä ja suositusta, jotka koskivat heidän päätöksiään poikkeustilasta ja valmiustilasta. Hylättyään oikeusasiamiehen toimintakertomukset kolmelta viime vuodelta parlamentti erotti oikeusasiamiehen tehtävistään 16. kesäkuuta 2021. Perustuslakituomioistuin katsoi 29. kesäkuuta 2021 antamassaan tuomiossa, että se, että parlamentti erotti oikeusasiamiehen oli perustuslain vastaista, koska erottamiseen sovellettavassa laissa ei säädetty varmuudella tapauksista joihin seuraamusta sovelletaan eikä oikeudesta hakea muutosta riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Näin ollen erottamispäätös kumottiin ja oikeusasiamies palasi tehtäviinsä.

Parlamentin käsiteltävänä on ehdotus Romanian ihmisoikeusinstituutin ja kansallisen syrjinnän vastaisen neuvoston yhdistämisestä. Romanian ihmisoikeusinstituutin (RIHR) valtuuksien ja tehtävien muuttamista koskevan lain hyväksymisen jälkeen¹⁵⁹ Romanian presidentti esitti perustuslain vastaisuutta koskevan vastalauseen. Tässä yhteydessä perustuslakituomioistuin totesi, että laki on kokonaisuudessaan perustuslain vastainen. Senaatti käsittelee parhaillaan lainsäädäntöehdotusta RIHR:n yhdistämisestä kansalliseen syrjinnän vastaiseen neuvostoon (NCCD). Suuret erot näiden kahden toimielimen oikeudellisessa asemassa, tehtävissä ja valtuuksissa¹⁶⁰ aiheuttavat kuitenkin epävarmuutta ehdotetun yhdistämisen suhteen¹⁶¹.

Uudet muutokset yhdistysten ja säätiöiden perustamisen helpottamiseksi tulivat voimaan vuonna 2020. Hallituksen poikkeusasetukseen 26/2000 tehdyillä muutoksilla pyritään helpottamaan järjestäytymisoikeutta ja vähentämään kansalaisjärjestöjen

¹⁵⁷ EU:n tuomioistuin täsmensi 18.5.2021 antamassaan tuomiossa, että Romanian on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet yhteistyö- ja seurantamekanismin edellytysten täyttämiseksi ”ottaen asianmukaisesti huomioon SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti komission kyseisen päätöksen perusteella laatimat kertomukset ja erityisesti kyseisissä kertomuksissa esitetyt suositukset” kyseisten velvollisuuksien kuuluessa ”kyseisen jäsenvaltion jokaiselle elimelle”. Ibid., 176-178 kohta.

¹⁵⁸ Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiselle verkostolle (ENNHR) vuonna 2020 toimitettua oikeusasiamiehen akkreditointipyyntöä käsitellään edelleen.

¹⁵⁹ Oikeusvaltiokertomus 2020, luku oikeusvaltiotilanteesta Romaniassa, s. 17.

¹⁶⁰ RIHR on riippumaton elin, joka on oikeushenkilö, kun taas NCCD perustettiin valtion viranomaiseksi, jolla on oikeushenkilöllisyys; RIHR:n tehtävänä on varmistaa, että julkiset elimet, kansalaisjärjestöt ja Romanian kansalaiset tuntevat paremmin ihmisoikeuskysymykset, kun taas NCCD:n tehtävänä on panna täytäntöön Romanian perustuslain mukainen kansalaisten yhdenvertaisuuden periaate kansallisessa ja kansainvälisessä lainsäädännössä; RIHR:n yleisenä tehtävänä on tarjota tutkimus-, tiedotus- ja koulutustoimintaa ihmisoikeuksien alalla; NCCD:n tehtävät rajoittuvat tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteiden täytäntöönpanoon.

¹⁶¹ Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkoston antamat tiedot oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 272–273.

byrokraattista taakkaa¹⁶². Erityisesti uusissa säännöksissä asetetaan etusijalle sähköisten asiakirjojen käyttö ja yksinkertaistetaan menettelyjä ja rekisteröintisääntöjä. Vaikka useat kansalaisjärjestöt pitivät näitä muutoksia edistysaskelina, on esitetty myös kritiikkiä, joka liittyy erityisesti muutosten johdonmukaisuuden puutteeseen¹⁶³. Sidosryhmät raportoivat, että covid-19-pandemian yhteydessä asetetut kokoontumis- ja yhdistymisvapaudenrajoitukset vaikuttivat kielteisesti kansalaisjärjestöihin¹⁶⁴. Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia pidetään edelleen kavennettuina¹⁶⁵.

¹⁶² Perusoikeusviraston panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 7; APADOR – Helsinki komitean panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 20.

¹⁶³ Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 30, ja Romaniaan tehdyn vierailun yhteydessä saadut tiedot.

¹⁶⁴ APADOR – Helsinki komitean panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021, s. 20.

¹⁶⁵ CIVICUSin antamat luokitukset; asteikko on viisiportainen: avoin, kavennettu, estetty, sorretty ja suljettu.

Liite I: Lähteet aakkosjärjestyksessä*

* *Luettelo oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021 liittyvän kuulemisen yhteydessä saaduista vastauksista on saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.*

Agerpres, ”Toimittaja Cătălin Tolontan, jota DIICOT kuuli 4-jaoston pormestarin tekemän valituksen johdosta” (*Jurnalitul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depuse de primarul Sectorului 4*), 20.5.2021, (<https://www.agerpres.ro/justitie/2021/05/20/jurnalitul-catalin-tolontan-audiat-la-diicot-in-urma-unei-plangeri-depuse-de-primarul-sectorului-4--716788>).

Asiantuntijafoorumi (2021), asiantuntijafoorumin panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

Bertelsmann-säätiö, kestävän hallinnon indikaattorit 2020, Romanian raportti (https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Romania.pdf).

Center for Independent Journalism (2020), *Fundamental Rights under Siege 2020*.

Dumitrita Holdis (2020), ReportIt: Kun valtion rahoitus heikentää lehdistön arvostusta – Romanian tiedotusvälineillä on taloudellinen ja moraalinen ongelma (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Euroopan komissio (2020), oikeusvaltiokertomus 2020 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa.

Euroopan komissio (2021), *EU:n oikeusalan tulostaulu*.

Euroopan neuvosto, foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi – Romania (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/romania>).

European Commission (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28* (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>).

Funky Citizens (2021), Funky Citizens -järjestön panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

Hallituksen pääsihteeristö (2020), vuosikertomus päätöksenteon avoimuudesta (1.1.2020 – 31.12.2020), liite N:o 20 – PS 14/2019 hallituksen pääsihteeristön tasolla (http://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/02/19022021-SGG-Raportul-de-evaluare-a-implementarii-Legii-nr.-52_2003-in-anul-2020-.pdf).

Hallituksen pääsihteeristö (2021), hankkeen ”Strategia Romanian hallituksen viestinnän hallinnointia varten” avauskonferenssi (<http://sgg.gov.ro/1/conferinta-de-deschidere-a-proiectului-strategia-pentru-managementul-comunicarii-guvernamentale-a-romaniei-cod-sipoca-754/>).

Holdis, Dumitrita (2020), ReportIt: Kun valtion rahoitus heikentää lehdistön arvostusta – Romanian tiedotusvälineillä on taloudellinen ja moraalinen ongelma (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Kansallinen audiovisuaalinen neuvosto (CNA), lehdistötillaisuus CNA:n julkisista kokouksista, 10.2.2021 (<https://www.cna.ro/article11090,11090.html>)

Kansallinen korruptiontorjuntavirasto (DNA), vuoden 2020 toimintakertomus (<http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>)

Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI), tiedottaa kansallisen lahjomattomuutta valvovan viraston toteuttamista ehkäisevistä ja siirtävistä toimenpiteistä vuoden 2020 paikallisvaalien järjestämisen yhteydessä (<https://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&NewsId=3005¤tPage=4&M=NewsV2&PID=20>).

Libertatea, ”Yksityisoikeudellisessa oikeudenkäynnissä piirituomioistuin 2 ratkaisi asian pormestari Balutan hyväksi ja päätti myös poistaa Goleacia koskevat artikkelit! Päätös ei ole lopullinen”, 24.5.2021,

(<https://www.libertatea.ro/stiri/in-procesul-civil-judecatoria-sectorului-2-a-dat-dreptate-primarului-baluta-si-a-decis-si-stergere-articolelor-despre-goleac-3566580>).

Liberties (2021), EU 2020: *Demanding on Democracy* (<https://www.liberties.eu/en/stories/rule-of-law-report-2021-democracy-demanding-on-democracy/43362>)

Romanian hallitus (2021), Romanian panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2021.

Romanian perustuslakituomioistuin, lehdistötiedote 7.4.2021 (<https://www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-7-aprilie-2021/>).

The Center for Independent Journalism (2020), *Fundamental Rights under Siege 2020*, s. 18, (https://cji.ro/wp-content/uploads/2020/09/Freedom-of-expression-report_final.pdf).

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskus (2021), tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2021 — Romaniaa koskeva maaraportti.

Toimittajat ilman rajoja – Romania (<https://rsf.org/en/romania>).

Toimittajat ilman rajoja ja Active Watch (2021), avoin kirje Romanian viranomaisille, jossa pyydetään tutkimaan, miten rikosvaatimus käsiteltiin (<https://rsf.org/en/news/romania-open-letter-rsf-and-activewatch-denounce-judicial-pressures-investigative-journalists>).

Viestinnän pääosasto (2019), *Flash-eurobarometri 482: yritysten suhtautuminen korruptioon EU:ssa*.

Viestinnän pääosasto (2020), *erityiseurobarometri 502: korruptio*.

Liite II: Maavierailu: Romania

Komission yksiköt järjestivät huhtikuussa 2021 virtuaalikokouksia seuraavien tahojen kanssa:

- Center for independent journalism
- Clujin mediayhdistys
- Edustajainhuoneen oikeuskomissio
- Expertforum
- Freedom House
- Funky citizens
- Hallituksen pääsihteeristö
- Initiative for Justice -yhdistys
- Kansallinen audiovisuaalineuvosto
- Kansallinen korruptiontorjuntastrategia
- Kansallinen korruptiontorjuntavirasto (DNA)
- Korkeimman oikeuden yhteydessä toimiva syyttäjänvirasto
- Korkein oikeus
- Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI)
- Lainsäädäntöneuvosto
- Oikeusasiamies
- Oikeusministeriö
- Romanian tuomareiden kansallinen liitto
- Romanian tuomarien foorumi
- Romanian tuomariyhdistys
- Takavarikoidun omaisuuden hoitamiseen keskittyvä kansallinen virasto
- Yhdistys ”Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor”
- Ylin tuomarineuvosto

* Lisäksi komissio tapasi seuraavien organisaatioiden edustajia useissa horisontaalisissa tapaamisissa:

- Alankomaiden Helsinki-komitea
- Amnesty International
- CIVICUS
- Demokratiaa koskeva eurooppalainen kumppanuus
- Etulinjan estolaitteet
- EuroCommerce
- Euroopan journalistiliitto
- Euroopan kansalaisfoorumi
- Euroopan kansalaisvapauksien liitto
- Euroopan kansalaisyhteiskunta
- Euroopan kirkkojen konferenssi
- Euroopan nuorisofoorumi
- European Center for Non-for-Profit Law
- Human Rights House Foundation -järjestö
- Human Rights Watch -järjestö
- Ihmisoikeusjärjestöjen kansainvälinen liitto (FIDH)
- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Kansainvälinen lakimieskomissio (ICJ)
- Kansainvälinen lehdistöinstituutti (IPI)

- Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus
- Lisääntymisoikeuksien keskus
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy -järjestö
- Protection International -järjestö
- Toimittajat ilman rajoja
- Transparency International EU