

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.2.2011
COM(2011) 80 окончателен

**МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

При присъединяването на Румъния към ЕС на 1 януари 2007 г. бе въведен *механизъм за сътрудничество и проверка (наричан по-нататък „МСП“)*¹, за да се помогне на страната да преодолее определени недостатъци в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и за да се следи напредъкът в тези области под формата на периодични доклади.

Настоящият доклад е *междинен* доклад и съдържа техническа актуализация на съществените промени, настъпили в Румъния през последните шест месеца по МСП. Той се съсредоточава върху отговора на Румъния на препоръките на Комисията и не съдържа пълна оценка на постигнатия напредък. Актуализацията се ограничава до мерките, които са завършени или чието приключване може да се очаква в кратък срок.

Последният доклад за напредъка, приет от Комисията на 20 юли 2010 г., и съдържащите се в него препоръки продължават да бъдат отправната точка за оценката на постигнатия по показателите напредък и за определяне на оставащите предизвикателства. Комисията ще представи следващата си оценка през лятото на 2011 г.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА С КОРУПЦИЯТА: ОБЗОР НА ПРОМЕНИТЕ

След последния доклад на Комисията Румъния предприе някои важни стъпки за ускоряване на съдопроизводството с приемането и прилагането на „Закона за малките реформи“ (процесуален закон за ускоряване на разглеждането на дела) и с изменението на Закона за конституционния съд, както бе препоръчано от Комисията. Румъния също така продължи подготовката за прилагането на новата законодателна рамка в гражданското и наказателното право, като предприе оценка на въздействието на новите кодекси и като отбеляза напредък в изработването на законодателство за прилагане. Същевременно Румъния подготви и предложения за закриване на неефективни или ненатоварени съдилища и прокуратури и за преразпределяне на служителите от тези места. Освен това Румъния изработи предложения за подобряване на назначаването и първоначалното обучение на магистрати.

През последните шест месеца Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) продължи да постига убедителни резултати в разследването на

¹ Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 56).

корупция по високите етажи. През този период бе налице увеличаване на броя на неокончателните присъди и присъдите с възпиращ ефект и бе даден ход на независима оценка на въздействието на последните две стратегии за борба с корупцията. Въпреки това от последната оценка на Комисията досега е отбелязан незначителен напредък в съда по важни дела за корупция по високите етажи.

След препоръки на Комисията Румъния прие подобрен закон, с който да осигури функционирането на Националната агенция по интегритет (НАИ). През същия период обаче, докато властите продължиха да подобряват правната рамка и функционирането на съдебната система, Парламентът взе решение за значително намаляване на бюджета за НАИ в контекста на общите бюджетни ограничения. Парламентът също така осуети разследването на твърдения за корупция във връзка с бивш министър. Изборите за Висшия магистратски съвет бяха съпътствани от правни трудности, поради което Конституционният съд отмени избора на четирима членове на ВМС.

3. ПЕРСПЕКТИВА

След последната оценка на Комисията Румъния отговори конструктивно на препоръките на Комисията.

За да се затвърди подновеният реформаторски устрем, Румъния следва да се съсредоточи върху задълбочената подготовка за прилагане на новите кодекси и също така да възложи изготвянето на всеобхватен преглед на функционирането на съдебната система с цел да се улесни осъществяването на по-нататъшните необходими структурни промени и инвестиции, нужни за гарантиране на бързина, качество и последователност на съдопроизводството. В това отношение встъпването в длъжност на новия Висш магистратски съвет е значителна възможност за тясно и конструктивно сътрудничество между различните политически и съдебни участници.

До следващата оценка на Комисията през лятото на 2011 г. Румъния следва по-специално да се съсредоточи върху стартирането на независим преглед на съдебната система, върху реформата на системата за дисциплинарна отговорност на магистратите и върху мерките за ускоряване на делата за корупция по високите етажи и за укрепване на политиката за борба с корупцията като цяло.

Комисията ще продължи да подкрепя Румъния в това начинание и до лятото на тази година ще представи следващата си подробна оценка на напредъка.

4. АКТУАЛИЗАЦИЯ ОТНОСНО НАСТОЯЩОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Реформа на съдебната власт

След последната оценка на Комисията Румъния прие „*Закон за малките реформи*“, за да ускори съдопроизводството и да постигне напредък в осъществяването на определени реформи, включени в новите кодекси. С този закон се въвежда принципът за право на преценка, който предвижда по-големи

възможности за прокуратурата да преустановява наказателното преследване, например когато съществуващите доказателства не дават основание за по-нататъшно разследване. С него също така се въвежда възможността прокуратурата да поеме преписки, предавани от полицията по някои маловажни дела. С него се опростяват съдебните процедури и се дава възможността за признаване на вина, с което се съкращава продължителността на съдебното производство. Законът за малките реформи също така оптимизира апелативното производство в интерес на закона, което се очаква да остане основният инструмент за уеднаквяване на съдебната практика.

През последните шест месеца Румъния предприе редица структурни мерки за справяне с изискващите незабавно внимание *слабости, свързани с капацитета на съдебната система*. След изготвянето на оценката на въздействието на новите кодекси ще бъдат необходими по-нататъшни мерки за гарантиране на преразпределение на ресурсите. След последния доклад на Комисията Румъния подготви предложение за закриване на двадесет и четири съдилища и свързаните с тях прокурорски служби, които или не са действащи, или не са достатъчно натоварени.² Освен това Румъния изработи предложения за подобряване на назначаването и първоначалното обучение на магистрати. Въпреки това капацитетът на Националния институт на магистратите все още не е увеличен съгласно нуждите от ресурси на съдебната власт, а бюджетът му за 2011 г. бе намален (като част от необходимата национална бюджетна консолидация). Все още не са разгледани предложенията за прехвърляне на някои административни задачи от съдиите към помощния персонал и въвеждане на администратори на съдилищата.

В Румъния бяха проведени първоначални обсъждания относно *преглед на функционирането на съдебната система*, както бе препоръчано от Комисията; такъв преглед обаче все още не е започнат. Независимата оценка на резултатността на съдебната система ще спомогне за определянето на мерките, необходими за повишаване на ефективността на системата. Полезен принос за тази работа представлява неотдавнашен доклад за слабостите на румънската съдебна система, изработен от екип от магистрати, юристи, академици и представители на гражданското общество.

След последната оценка на Комисията Румъния предприе действия, за да отговори на препоръките на Комисията относно *системата за дисциплинарна отговорност* на магистратите. Висшият магистратски съвет подготви предложения за класифициране на тежестта на дисциплинарните нарушения, за увеличаване на набора от санкции и за въвеждане на различни степени от подходящи наказания. За осъществяването на тези предложения са необходими законодателни разпоредби. Освен това бе предприето изготвянето на редица

²

Броят на съдилищата, предложени да бъдат закрити, е нараснал с девет в сравнение с броя на съдилищата, определени през лятото, но е значително по-нисък от първоначално предложеното от външни експерти през 2005 г. С предложението се освобождават за преразпределяне 50 поста за съдии (от които 38 понастоящем са заети) и 47 поста за прокурори (от които 38 понастоящем са заети).

оценки за Съдебния инспекторат и неговите инспектори, като някои от тези оценки се планира да бъдат периодично повтаряни в бъдеще³.

По отношение на *изборите за Висшия магистратски съвет*, законността на мандата на няколко членове на съвета бе поставена под въпрос и атакувана в съда, който все още не се е произнесъл окончателно. Решението през януари на Конституционния съд да отмени избора на някои членове дава възможност да се гарантира, че новият съвет се ползва с доверие. Важно е да се гарантира функционирането на съвета в междинния период до организирането на нов избор за постове, за които първоначалният избор бе отменен.

Необходими са трайни усилия за следване на препоръката на Комисията, за да се гарантира, че *цялата съдебна практика на съдилищата се публикува в лесна за използване база данни*. На интернет портала за съдебна практика Jurindex бяха публикувани нови решения, но до момента събраната съдебна практика се ограничава до решенията на апелативния съд (и на един трибунал) от 2008 г., 2009 г. и първите два месеца на 2010 г.

През идните месеци основното предизвикателство пред Румъния по отношение на съдебната реформа ще бъде успешната подготовка за *влизането в сила на четирите нови кодекса*. С кодексите се въвежда напълно нова законодателна рамка и процедури в гражданското и наказателното право, което е значимо предизвикателство предвид съществуващите слабости, свързани с капацитета и последователността на съдопроизводството. Румъния предприе важна стъпка, като даде ход на оценка на въздействието на новите кодекси⁴, за да се оценят последиците по отношение на персонала и необходимите законодателни и структурни промени. Бе отбелязан напредък в работата по законодателството за прилагане: проектозаконите за прилагане на Гражданския и на Наказателния кодекс бяха представени на парламента⁵, а в процес на подготовка са проектозаконите за прилагане на процесуалните кодекси. След като румънските власти получат окончателната оценка на въздействието е необходимо да бъде изготвен подробен план за прилагане и да се подготви обучение, за да се осигури гладко и ефективно прилагане.

Борба с корупцията

След последния доклад на Комисията *Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК)* продължи да постига добри резултати при разследване на случаи на корупция по високите етажи, като изпрати на съд значим брой обвиняеми, сред които един депутат от Европейския парламент, трима бивши

³ Прегледите включват: доклад за дейността, изготвен от ръководството на Съдебния инспекторат и обхващащ първите шест месеца на 2010 г.; доклад за оценка за всеки отделен инспектор; доклад за одит на управлението на Съдебния инспекторат, подготвен от отдела за одит на Висшия магистратски съвет.

⁴ Консултантите започнаха своята работа с начален доклад, одобрен през декември 2010 г. Окончателният доклад от оценката на въздействието се очаква да бъде готов през април 2011 г.

⁵ На 8 декември Сенатът одобри закона за прилагане на Гражданския кодекс, който в момента се разглежда от Камарата на депутатите. Законът за прилагане на Наказателния кодекс се обсъжда в Сената.

министри, двама бивши държавни секретари и редица магистрати.⁶ През същия период парламентът гласува срещу претърсването на персоналния компютър на бивш министър в рамките на разследване на твърдения за корупция. Ето защо прокуратурата трябва да използва всички други налични доказателства по това дело. В друг случай на твърдения за корупция срещу същото лице парламентът гласува срещу разрешаването на разследване. В друго разследване на твърдения за корупция срещу член на парламента, парламентът не подкрепи искането на прокуратурата за предварително задържане.

Данните от първите девет месеца на 2010 г. за *съдебните решения по дела за корупция по високите етажи* сочат увеличаване на броя на осъдителните присъди, както и на присъдите за лишаване от свобода. Ако това се затвърди в по-дългосрочен план, то може да сочи тенденция към издаването на присъди с по-голям възпиращ ефект. Предложението от страна на Висшия касационен съд да наблюдава съдебната практика в делата за корупция по високите етажи свидетелства за по-голяма ангажираност на Съда за уеднаквяване на съдебната практика в тази област. Висшият касационен съд обаче все още не е предприел последващи действия по инициативата на редица съдии от Букурещкия апелативен съд, които публикуваха подробни насоки за издаване на присъда, включително по дела за корупция.

С приемането на *измененията в Закона за Конституционния съд* Румъния премахна една от важните причини за забавяне в съдебния процес за дела за корупция по високите етажи. Тези изменения, които следват препоръките на Комисията, премахват временното преустановяване на дела при повдигането на възражения за противоконституционност. Вече бяха наблюдавани първите положителни последствия за конкретни дела. Разпоредбите на Закона за малките реформи също имат за цел да спомогнат, по-специално чрез опростяване на съдебните процедури, за премахване на временното преустановяване на наказателни дела при повдигането на възражения за незаконност и намаляване на натоварването на Висшия касационен съд.

Все още предстои да бъде осъществен всеобхватен анализ на конкретните забавяния по дела за корупция по високите етажи, както бе препоръчано от Комисията. Този въпрос бе обмислян до различна степен от редица институции, включително Висшия касационен съд, Съдебния инспекторат, НДБК и Министерството на правосъдието. Тези инициативи предоставят полезна основа за размисъл относно бъдещите решения.

Румъния даде бърз отговор на препоръката на Комисията, като прие изменен закон за *Националната агенция по интегритет (НАИ)*.⁷ Новият закон бе приет на специална сесия на румънския парламент, свикана по искане на президента.

⁶ На 2 ноември НДБК подведе под отговорност бивш министър на отбраната, бивш държавен секретар в Министерството на отбраната, както и настоящ депутат в Европейския парламент. На 15 декември НДБК подведе под отговорност бивш министър на правосъдието (понастоящем член на парламента) и бивш министър на съобщенията, заедно с четирима други обвиняеми. През първите девет месеца на 2010 г. тринадесет магистрати бяха изправени пред съд в сравнение с трима през 2009 г. Единадесет от тях бяха изправени пред съд след месец май, включително съдия от висш съд и главен прокурор от прокуратура към апелативен съд.

⁷ Новият закон, приет от парламента на 24 август и обнародван от президента на 31 август, влезе в сила на 6 септември.

С новия закон се дава отговор на основните опасения на Комисията, по-специално като се възстановява възможността за отнемане на имущество с недоказан произход. Измененият закон също така въвежда някои разпоредби, насочени към постигането на по-голяма ефективност на правната рамка.⁸ Оптималността на новата правна рамка следва да бъде доказана чрез постигането на нови резултати.

През декември, в контекста на общите бюджетни ограничения, парламентът значително намали бюджета на НАИ за 2011 г. Това намаляване може да попречи на публикуването на декларациите за имущество и интереси. То би било стъпка назад по отношение на прозрачността на притежаваното имущество и ефективността на проверките на НАИ, които отчасти разчитат на сигнали от обществеността.

НДБК извърши редица наказателни разследвания на граничната полиция и митниците, което доведе до широкомащабна операция през февруари за борба с корупцията по границите и до многобройни задържания. От изключителна важност е да се осигурят необходимите човешки ресурси за свободните постове, докато се предприемат подходящите съдебни действия.

От последния доклад на Комисията насам продължи да нараства броят на *разследванията и повдигнатите обвинения за корупция в малък и среден мащаб на местно равнище.*⁹ Повечето от делата продължават да бъдат резултат от сътрудничеството с Генералната дирекция за борба с корупцията (ГДБК) на Министерството на администрацията и вътрешните работи. Докладва се също така, че са предвидени мерки за укрепване на сътрудничеството между прокуратурата и Службата за разследване на измами на румънската полиция.

⁸ Като пример може да се посочи въвеждането на изискването лицата, заемащи обществена служба, да декларират договори, финансирани с държавни, местни или външни средства, от които те се облагодетелстват пряко или непряко. Според НАИ това ще спомогне за разкриването на конфликти на интереси.

⁹ През първите девет месеца на 2010 г. местните прокуратури подведоха по отговорност 406 обвиняеми за престъпления, свързани с корупция, в сравнение с 193 през същия период на 2009 г. и 115 през същия период на 2008 г.

През последните шест месеца, в отговор на препоръка на Комисията, Румъния даде ход на независима *оценка на националната стратегия на Румъния за борба с корупцията*. В приключена по-рано вътрешна оценка на междинните резултати от стратегията беше потвърдена друга препоръка на Комисията относно нуждата от укрепване на политиката за борба с корупцията като цяло посредством координация на високо равнище.¹⁰ Все още не са предприети конкретни стъпки в това отношение. През последните шест месеца продължи прилагането на различни мерки за предотвратяване на корупцията.¹¹ Румъния изработи редица законови изменения в законодателството за *обществените поръчки* в отговор на препоръките на Комисията в тази област. Както вече бе посочено в последния доклад на Комисията, Румъния въведе нови разпоредби, с които в закона за обществените поръчки се дава по-широко определение на конфликта на интереси.¹² Тези разпоредби обхващат случаите, в които лица на ръководен пост в дружество, участващо в търг за обществени поръчки, имат семейни или бизнес връзки с лица, вземащи решения във възлагащия орган. Други промени, с които се рационализира административната система и системата за правна защита, целят ускоряване на процедурите за обществени поръчки.¹³ Понастоящем е възможно подписването на договори за възлагане след отхвърляне на жалби от страна на административния орган за обжалване, дори ако е даден ход на съдебно обжалване. Националният орган за регулиране и мониторинг на обществените поръчки предвижда сключването на протоколи за административно сътрудничество, с които да получи достъп до бази данни, които позволяват установяването на възможни ситуации на конфликт на интереси. Все още е необходимо конкретното въздействие на тези разпоредби да бъде доказано на практика.

¹⁰ В прегледа също така бе установена липсата на национален и единен подход към предотвратяването и борбата с корупцията, недостатъчните механизми за наблюдение и докладване и отсъствието на показатели за въздействието, което възпрепятства оценяването на стратегията.

¹¹ Мерките включват: по-нататъшна работа за прилагането на нова методология за идентифициране на рискове от корупция и уязвими места в Министерството на администрацията и вътрешните работи; нови предложения вследствие на дебатите относно борбата с корупцията, организирани от Националния център за интегритет; конференции за популяризиране на най-добри практики в публичната администрация, организирани от Националната агенция на държавните служители; както и изработването на предложения за усъвършенстване на механизмите за предотвратяване и разкриване на корупция при обществените поръчки в здравния сектор.

¹² Тези разпоредби бяха въведени с Извънредна правителствена наредба 76/2010, която бе одобрена със Закон 278/2010.

¹³ Тези разпоредби също са включени в Закон 278/2010.