



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.2.2012 г.
COM(2012) 56 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият междинен доклад по механизма за сътрудничество и проверка (МСП)¹ съдържа техническа актуализация на по-съществените промени, настъпили в Румъния през последните шест месеца след последния доклад на Комисията от юли 2011 г. Актуализацията се съсредоточава върху мерките, които са осъществени или предстои да бъдат осъществени, като същевременно се набелязват действията, които все още е необходимо да бъдат предприети.

Препоръките от последния доклад относно напредъка, приет от Комисията на 20 юли 2011 г., са отправна точка за оценката на постигнатия напредък спрямо определените показатели и за определяне на предстоящите предизвикателства. През лятото на 2012 г. Комисията ще предостави цялостна оценка на напредъка, постигнат от Румъния по МСП от датата на нейното присъединяване.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА: ОБОБЩЕНИЕ НА ПРОМЕНИТЕ ПРЕДВИД ПРЕПОРЪКИТЕ НА КОМИСИЯТА

Действията на Румъния, предприети в отговор на препоръките на Комисията, свидетелстват за няколко промени. Новият Граждански кодекс влезе безпроблемно в сила през октомври 2011 г., а Гражданският процесуален кодекс се предвижда да влезе в сила през юни 2012 г. Ускоряването на делата за корупция по високите етажи от Върховния касационен съд спомогна за даване на отговор на препоръката на Комисията относно риска някои от тези дела да бъдат прекратени поради изтичане на давностния срок. По този начин може да се постигне дългосрочно въздействие във връзка с рационализирането на съдебния процес и осигуряването на своевременно и добре мотивирани окончателни съдебни решения. Законопроектът относно разширената конфискация се придвижва в парламента. Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) и Националната агенция по интегритет (НАИ) продължиха да работят по редица важни дела, включително по дела, отнасящи се до значителен брой висши политици и държавни служители. Новите закони относно реформата на назначенията във Върховния касационен съд и относно дисциплинарната отговорност на магистратите създават уредба, насочена към

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).

повече ясното и строгост. Беше подготвена цялостна Национална стратегия за борба с корупцията.

Промените в Румъния през последните месеци показват също, че са необходими по-нататъшни усилия в редица области в съответствие с препоръките на Комисията. Необходимо е подготовката за прилагане на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс да продължи в области като целенасоченото набиране на кадри и преразпределянето на ресурсите между съдилищата, както и да се впише в рамките на ясен и цялостен план за прилагане. Способността на ръководство на съдебната власт да отговори по подходящ начин на проблемите с почтеността и отчетността в съдебната система продължава да бъде повод за обществена загриженост. Решенията по ключови съдебни дела трябва в по-голяма степен да имат ефективен възпиращ ефект по отношение на корупцията по високите етажи. Ентузиазмът, с който беше посрещнат проектът за Национална стратегия за борба с корупцията, трябва да бъде последван от недвусмислена подкрепа от страна на всички институции, за да се усили максимално ефектът от тази стратегия. Необходимо са допълнителни усилия за постигане на по-убедителни резултати при изземането на имущество, придобито от престъпна дейност.

Затова през идните месеци са необходими по-нататъшни усилия за постигането на убедителни резултати предвид цялостната оценка на напредъка, постигнат от Румъния по МСП от датата на нейното присъединяване към ЕС досега, която Комисията ще представи през лятото на 2012 г. Комисията ще продължи да подкрепя Румъния в нейните усилия.

4. АКТУАЛИЗИРАНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАСТОЯЩОТО ПОЛОЖЕНИЕ

Реформа на съдебната власт

С цел продължаване на съдебната реформа Комисията препоръчва на Румъния да приеме план за прилагане на Гражданския процесуален кодекс, Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, да предостави достатъчно ресурси за реструктуриране на съдебната власт, да подобри обучението и назначаването на кадри, да повиши капацитета на Националния съдебен институт (НСИ) и да създаде рамка за сътрудничество със съдебната власт и гражданското общество с цел наблюдение на напредъка по съдебната реформа.

Новият Граждански кодекс влезе безпроблемно в сила на 1 октомври и беше придружен от различни образователни инициативи и инициативи за повишаване на информираността. Предвид проучванията на въздействието, приключили през ноември 2011 г., наскоро беше оповестено, че датата на влизане в сила на Гражданския процесуален кодекс ще бъде през юни 2012 г. Останалите кодекси ще влязат в сила през март 2013 г., за да се осигури време за назначаване на голям брой магистрати и чиновници и реструктуриране на системата на съдилищата. През последните месеци бяха предприети стъпки относно законодателството по прилагане на Гражданския процесуален кодекс, Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, а проучванията на въздействието за всички кодекси бяха завършени през ноември.

Неотдавнашните изявления относно прилагането трябва да бъдат последвани от приемане на законодателството по прилагане и завършване на цялостен план за прилагане, в който да участват всички заинтересовани страни в парламента, правителството, съдебната власт и гражданското общество, включващ необходимите подготвителни мерки като отдаване на приоритет на назначенията, преструктуриране на системата на съдилищата и обучение.

След последния доклад на Комисията Румъния стартира проект за разработване на оптимални стандарти за работно натоварване на съдилищата и първите резултати от него се очакват през лятото на тази година. Скоро ще започне функционален преглед на съдебната система, който ще завърши да края на 2012 г. Висшият съдебен съвет преразпредели някои свободни работни места, но между отделните съдилища и прокуратури продължава да съществува значително неравновесие в работното натоварване.

Предложението за хармонизиране на приемните изпити и подобряване на първоначалното обучение, което получават магистратите, очаква одобрение от страна на Висшия съдебен съвет. Бяха направени и предложения за отпускане на допълнителни длъжностни позиции за Националния съдебен институт и за подобряване на учебната база. Беше осигурено финансиране за 15 допълнителни образователни кадри в института.

С цел да се подобри отчетността на съдебната система Комисията препоръча на Румъния да представи списък на прозрачни и обективни управленски решения, да продължи реформата на Съдебния инспекторат и да извърши електронно публикуване на цялата съдебна практика, както и да постигне навременно издаване от съда на мотивите към решенията.

След последния доклад на Комисията Румъния прие законодателство, целящо да затегне дисциплинарната отговорност на съдиите. Това законодателство променя схемата на дисциплинарните нарушения, повишава санкциите и укрепва независимостта на Съдебния инспекторат. С него се премахва възможността съдиите да избегнат дисциплинарни санкции чрез пенсиониране, въпреки че срещу тях е в ход дисциплинарна процедура. Висшият съдебен съвет прие през ноември стратегия и план за действие за подобряване на почтеността сред съдиите. Въпреки това някои скорошни наказателни разследвания, в които са въввлечени висши съдии, предизвикаха загриженост сред обществото относно решимостта и способността на Съвета да гарантира почтеността и отчетността сред съдийството. В един важен случай, при който има твърдения за корупция по високите етажи, съдебните органи не свалиха въпросния съдия от управленска позиция. По случая бе започнато дисциплинарно разследване, но то впоследствие бе спряно на основание текущо наказателно разследване. Този случай показва ясно недостатъците в способността на съдебното ръководство за предприемане на действия, когато са налице сериозни рискове за репутацията на съдебната система. Бяха извършени много малко съществени промени в отговор на препоръките на Комисията относно ефективността на Съдебния инспекторат.

Назначенията през август на длъжностни позиции във Върховния касационен съд бяха подложени на критика поради липсата на прозрачност и обективност. През декември обаче Румъния прие нов закон, предложен отново от

правителството, за да се реформират назначенията във Върховния касационен съд. С него се въвеждат съществени подобрения в процедурите за назначаване и може да се направи важен принос към реформата на Върховния съд. Въздействието на този закон ще зависи от ангажираността от страна на компетентните институции да осигурят неговото прилагане. Той трябва да бъде последван от бързо запълване на свободните длъжностни позиции, особено в наказателното отделение, чрез прозрачен и основан на заслугите процес на назначаване. По-нататъшно преструктуриране на Върховния съд би спомогнало за повишаване на капацитета на Съда да се справи ефективно с процедурата за преюдициално становище, която ще бъде въведена чрез новите кодекси като ключов инструмент за уеднаквяване на съдебната практика.

Все още липсва последователно и актуално публикуване онлайн на мотивирани съдебни решения. Издаването на мотивите към съдебните решения в законоустановените срокове следва да се подобри като цяло, най-вече защото съществува риск при някои дела за корупция по високите етажи забавянето на мотивите да доведе до забавяне на обжалването, а оттам и до изтичане на давностния срок.

Борба срещу корупцията

С цел да се подобри ефективността на съдебните действия по отношение на корупцията по високите етажи Комисията препоръча на Румъния да подобри управлението на делата и съдебната практика по решаването на делата, свързани с корупция по високите етажи, както и да засили възпиращия ефект и последователността на съдебните санкции в тази област. Комисията също така препоръча продължаване на реформата на Върховния касационен съд, постигане на по-добри резултати по отношение на измамите при обществените поръчки и приемане на процедурни правила за отмяна на парламентарния имунитет.

След последния доклад на Комисията Върховният касационен съд предприе редица управленски и административни мерки за увеличаване на бързината, с която се разглеждат делата за корупция по високите етажи, особено тези, за които има риск да изтече давностният срок. Мерките включваха отдаване на приоритет на случаите, при които давностният срок изтичаше скоро, и временно използване на свободни съдебни зали в други съдилища с цел провеждане на по-чести заседания. През ноември 2011 г. на Върховния съд беше предоставена допълнителна сграда. Тези мерки доведоха до ускоряване при редица дела, висящи пред Върховния съд, както и до увеличаване на броя на присъдите. През 2011 г. по 15 дела беше издадено решение на първа инстанция на равнище наказателно отделение на Върховния касационен съд, докато през 2010 г. техният брой е бил само 2. Върховният съд е издал окончателни решения по девет дела за корупция по високите етажи.

Въз основа на анализ на окончателните решения на съда Върховният касационен съд състави насоки за издаване на присъди по отношение на някои корупционни деяния. Тези насоки се считат за полезни от практикуващите юристи и могат да се разширят, разпространят и включат в образователните програми, като прилагането им се наблюдава. Анализът на съдебните решения

по дела за корупция по високите етажи показва, че често присъдите остават близо до правния минимум, а над 60 % от присъдите са условни.

Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) продължи работата си като ефективна прокурорска служба по дела за корупция по високите етажи. През 2011 г. броят на повдигнатите обвинения, постановените съдебни решения и изпълнените присъди се повиши. С по-бързото придвижване на делата във Върховния касационен съд това пролича най-вече при окончателните съдебни решения — през 2011 г. бяха постановени 158 окончателни съдебни решения по случаи на НДБК, докато през 2010 г. техният брой е бил 85. Тази дейност продължи да обхваща значителен брой висши политици и държавни служители. Генералната дирекция за борба с корупцията към Министерството на администрацията и вътрешните работи предприе стъпки за консолидиране на своята работа по справяне с корупцията.

От месец юли миналата година досега са били постановени 5 присъди на първа инстанция срещу 13 подсъдими по дела за обществени поръчки. По отношение на престъпленията, извършени срещу финансовите интереси на Европейския съюз, от месец юли насам са били постановени 5 окончателни присъди и 4 неокончателни присъди. Значимостта на обществените поръчки за икономиката на Румъния подсказва, че са необходими специални усилия, за да се осигури, че делата се придвижват напред ефикасно и експедитивно. Подобряването на финансовите и счетоводните познания на магистратите и повишаването на наличността на квалифицирани външни експерти остава необходимо условие за осигуряване на ефикасността на съдебните производства. Инициативен подход към създаването на последователна съдебна практика по делата за обществени поръчки също би спомогнал да се гарантира, че заведените пред съда дела ще завършат благоприятно.

За справяне със слабостите на съдебната практика при делата за корупция по високите етажи Националният съдебен институт и Върховният съд, с подкрепата на Националната дирекция за борба с корупцията, организираха няколко семинара, срещи и образователни сесии. Тези действия биха могли да се осъществяват по по-систематичен начин и да бъдат обобщени в обширен план за действие, за да се постигнат общи подобрения в съдебната практика по делата за корупция по високите етажи. Особено внимание може да се обърне на подобряването на стандартите за допускане и финансиране на показанията на вещите лица в съда, както и на причините, посочени за отлагане на съдебни заседания.

Румъния подготви сравнителен анализ на практиката в други държави-членки относно процедурата за отмяна на имунитета на членове на парламента и включи темата в проекта за нова национална стратегия за борба с корупцията. Парламентът, който е компетентен орган за приемането на нови правила, следва да придвижи въпроса напред.

За да подобри ефективността при прилагането на политиките за интегритет, Комисията препоръча на Румъния да представи списък със санкциите, последвали решения на Националната агенция по интегритет (НАИ), да подобри и уеднакви практиката на комисииите за разследване на

забогатяване с недоказан произход и да подобри капацитета на НАИ за разследвания, както и нейното сътрудничество с други институции.

След последния доклад на Комисията Националната агенция по интегритет (НАИ) получи значително увеличение на своя бюджет и привлече значителни средства от ЕС за подобряване на информационната си система и процедурите си. НАИ сключи редица споразумения за сътрудничество с други институции и извърши първа целенасочена оценка на риска и широкомащабни проверки по отношение на конфликта на интереси при обществените поръчки на местно и регионално равнище.

През последните месеци дейността на НАИ беше допълнително разширена. Действайки с оглед на новото правно основание, от 2010 г. насам НАИ установи 18 дела, равняващи се потенциално на 5,7 млн. EUR активи с недоказан произход, 23 дела за административен конфликт на интереси и 118 дела за несъвместимост. Съдебните и административните последващи действия по тези дела дадоха нееднозначни резултати. При първите две дела, започнати от НАИ по стария закон, Върховният съд потвърди в окончателните си решения съществуването на активи с недоказан произход и нареди тяхното конфискуване. В резултат на установени случаи на несъвместимост съгласно новия закон едно лице на обществена служба беше уволнено, в други два случая бяха наложени санкции, а шест други лица на обществена служба подадоха оставки.

Редица други дела, в частност дела, свързани с конфликт на интереси, все още предстои да бъдат разгледани от съдебните органи. Процесът се усложни след създаването през август 2010 г. на комисиите за разследване на забогатяване с недоказан произход като посредник между НАИ и съдилищата. В момента се изготвят общи насоки или процедурни правила, насочени към подобряване на ефикасността на производствата и уеднаквяване на практиката. Редица образователни семинари бяха проведени през последните месеци, за да се насърчат най-добрите практики. Предстои съдилищата да вземат решение по първо по рода си дело, чрез което да се установи дали НАИ има правомощия да обжалва определенията за прекратяване на делото, издадени от комисиите.

Потенциалният възпиращ ефект на делата на НАИ е възпрепятстван от закъсненията и липсата на последователност при съдебните и административните последващи действия по делата на НАИ. Опитите за поставяне под съмнение на правната и институционалната независимост на НАИ също отклониха вниманието от консолидирането на резултатите от действията на НАИ. Предстоящото назначаване на нов председател на НАИ предоставя възможност за подчертаване на институционалната стабилност и почтеност на НАИ.

С цел да се постигнат по-добри резултати в борбата срещу корупцията Комисията препоръча на Румъния да подобри координацията на най-високо равнище, да разработи нова многогодишна стратегия за борба с корупцията и предвид тази цел да създаде група за наблюдение. Комисията също препоръча да бъдат представени убедителни резултати при изземането на имуществото, придобито от престъпна дейност, и изпирането на пари, като се приеме нов

закон относно разширената конфискация, като се изготвят правила за предотвратяване на конфликта на интереси в управлението на обществени средства и като се подобрят процедурите и капацитета на компетентните органи в областта на обществените поръчки.

След последния доклад на Комисията Румъния изготви нов проект на стратегия за борба с корупцията, който беше добре посрещнат от експерти и работещи в тази сфера. Ефективното осъществяване на стратегията и нейното въздействие ще зависят от широката политическа подкрепа и приемане. Приемането на стратегията от парламента ще бъде важен сигнал. Нейното въздействие може да се усили още повече от видим механизъм за наблюдение, както и от изискването всички части на правителството да приложат стратегията в своята област и да докладват за резултатите от нея. От лятото насам беше получено финансиране от фондовете на ЕС за редица антикорупционни проекти, включително в министерствата на образованието, здравеопазването, администрацията и вътрешните работи. Тяхното прилагане започна и сега се очакват резултати. По отношение на възпиращия ефект изключването на политик от неговата партия вследствие на започване на разследване за корупция спрямо него през ноември беше отчетено като важен пример за ефективна обществена отчетност. Въпреки това шестима други членове на парламента с присъди за корупция продължават да бъдат действащи членове на парламента.

Ако законопроектът за разширена конфискация, който в момента се обсъжда в парламента, бъде приет, както се предлага, той ще допринесе значително за възпиращия ефект на наказанията. Той трябва да бъде придружен от мерки, които да гарантират ефективното изпълнение на присъдите, налагащи финансови наказания. Все още е необходимо да се покажат убедителни резултати по отношение на изземането на имущество, придобито от престъпна дейност. Действията, предприети от страна на главния прокурор, доведоха до значително увеличаване на броя на замразените активи през 2011 г. До прокурорските служби бяха изпратени насоки, с които се насърчава преследването на изпирането на пари като самостоятелно престъпление по съществуващото законодателство.

През декември Румъния прие Етичен кодекс относно несъвместимостта и конфликта на интереси при управлението на средства на ЕС. На работна група беше възложено да изготви механизми за наблюдение, чрез който да се следи прилагането на разпоредбите на този нов етичен кодекс.

След последния доклад на Комисията бяха извършени законодателни изменения и предприети административни мерки за повишаване на защитата срещу нередности и конфликта на интереси при управлението на обществени средства. Мерките включват изготвяне на стандартизирана документация за търговете и повишаване на капацитета на Националния орган за регулиране и мониторинг на обществените поръчки за извършване на предварителни проверки. Националният орган за регулиране и мониторинг на обществените поръчки сключи споразумения за сътрудничество с други институции. Понастоящем се обсъждат по-нататъшни стъпки, които да подобрят ефективното прилагане на правилата за обществените поръчки.