



Брюксел, 28.1.2015 г.
COM(2015) 35 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2015) 8 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на Румъния към Европейския съюз през 2007 г.¹ Бе постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителна работа в някои ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и борбата с корупцията. Оттогава в докладите по МСП се проследява постигнатият от Румъния напредък и има стремеж посредством конкретни препоръки да се спомогне за точното насочване на усилията на румънските органи.

МСП изигра важна роля за укрепването на върховенството на закона в Румъния като ключов аспект на европейската интеграция. Мониторингът на работата на румънските органи за насърчаване на реформите и сътрудничеството с тях оказаха конкретно въздействие върху темповете и мащаба на реформите. Заключениеята на Комисията и методиката на МСП се радват на неизменна силна подкрепа от страна на Съвета², както и разчитат на сътрудничеството и приноса на много държави членки.

Настоящият доклад обобщава предприетите през изминалата година стъпки и предоставя препоръки за по-нататък. Той е резултат от внимателен процес на анализ от Комисията, който черпи от информацията, предоставена от румънските органи, гражданско общество и други заинтересовани страни. Комисията бе в състояние да се възползва от специфичната подкрепа на експерти от съдебните среди власти в други държави членки, така че да бъде предложена и гледната точка на работещите в сферата. С течение на времето качеството на информацията, предоставена от румънските органи, се подобри значително. Това само по себе си е интересно отражение на напредъка в управлението на процеса на реформи.

В доклада по МСП от 2014 г. бе отбелязан напредък в много области и резултатите от работата на основните институции за борба с корупцията бяха изтъкнати като важна стъпка за доказването на устойчивост. В същото време бе отбелязано, че политическите атаки срещу основните елементи на реформата са показателни за липсата на консенсус за преследване на целите на МСП. Настоящият доклад се връща към тези две тенденции, за да оцени доколко реформата е необратима.

Значението на МСП бе подкрепено от проучване на общественото мнение на самите румънци. Проучване на Евробарометър, направено през есента на 2014 г., показва силен консенсус в румънското общество, че реформата в съдебната система и борбата с корупцията са важни проблеми за Румъния. Резултатите показаха също така значително увеличение на тези, които виждат подобрене през последните години, както и известна увереност, че това ще продължи. Налице е ясна подкрепа на ролята на ЕС при решаването на тези въпроси и за продължаване на действията на ЕС, докато Румъния достигне стандарт, сравним с други държави членки.³

Последователното постигане на резултати е един от основните начини да се докаже, че напредъкът към целите по МСП е траен — едно от условията, за да не бъде повече

¹ Заключение на Съвета на министрите, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията 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, 13 декември 2006 г. (C(2006) 6569 окончателен).

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Експресно проучване на Евробарометър 406.

необходим механизъм от рода на МСП. Комисията обърна специално внимание на този аспект в своя мониторинг през тази година. Изграждането на силни и трайни институции е важен фактор при насочването на средства на ЕС в подкрепа на целите на МСП, включително чрез ефективното определяне на приоритетите на политиката на сближаване в рамките на тематичната цел за повишаване на институционалния капацитет и ефикасността на публичните органи. С по-последователен собствен ангажимент и ефективно определяне на приоритетите Румъния може да работи заедно с партньорите от ЕС⁴ за запазването през следващата година на набраната инерция в реформите.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В РУМЪНИЯ

2.1. *Независимост на съдебната власт*

Назначения

Рискът от политическа намеса при назначенията на висши длъжности е една от главните причини за безпокойство по отношение на независимостта на съдебната власт. В докладите по МСП вече бе подчертано значението на прозрачни и основани на заслуги процедури за избор.⁵ През 2014 г. не се налагаха назначения на съдии или прокурори на най-високо равнище. Сега предстои важен тест с назначаването на нов главен прокурор на Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма (ДРОПТ) след оставката на главния прокурор през ноември.⁶ Процедурата включва силен политически елемент предвид ролята, която предоставя на министъра на правосъдието.⁷ Висшият съдебен съвет (ВСС) работи по изменение на закона, така че да има промяна в това отношение, както и за да приведе назначаването на прокурори в съответствие с процедурите, използвани за съдии, съгласно насоките на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия):⁸ ако това развитие продължи, следващият етап ще бъде правителството да направи предложение в парламента. През 2015 г. Румъния разполага със значителна възможност да се ангажира изцяло с прозрачни и основани на заслуги назначения — навреме за редица важни процедури за назначения на висши длъжности в съдебната власт, които предстоят през 2016 г.⁹

⁴ Някои държави членки предоставят техническа помощ на Румъния в области, които имат отношение към МСП.

⁵ COM (2014) 37 final; COM (2013) 47 final; COM (2012) 410 final

⁶ На подалия оставка главен прокурор на ДРОПТ е повдигнато обвинение за корупционни деяния, предхождащи нейното назначение през 2013 г. През януари 2013 г. Комисията изрази загриженост относно текущия процес и препоръча Румъния да гарантира, че изборът на ново ръководство на прокуратурата е направен измежду достатъчно широк кръг висококвалифицирани кандидати, които отговарят на критериите на професионална компетентност и почтеност, след открит и прозрачен процес. COM(2013) 47 final, стр. 7.

⁷ Това беше източник на полемика във връзка с назначения на висши длъжности в прокуратурата през 2012—2013 г.

⁸ В европейските стандарти относно независимостта на съдебната система на Венецианската комисия е посочено колко е важно да се избягва твърде голямата роля на политически лица при назначенията в прокуратурата.

⁹ Главен прокурор и главен прокурор на НДБК: май 2016 г., председател на Върховния касационен съд: септември 2016 г., Висш съдебен съвет: избори през 2016 г. Председателят и

Зачитане на съдиите и съдебния процес

В предишни доклади по МСП бяха отбелязани случаи на политически мотивирани атаки срещу съдии и прокурори в медиите¹⁰. Макар да не бе достигнат мащабът на атаките от предходни години (по-специално 2012 г.), този въпрос остана проблем през 2014 г. и често се свързва със случаи на корупция, в които са замесени влиятелни публични фигури. Примерите, докладвани от ВСС, включват случаи, когато медиите са съобщавали доказуеми неистини или са обвинявали магистрати (или техните семейства) в корупция. Имаше също случаи, когато Конституционният съд беше подложен на силна критика от страна на някои публични фигури¹¹.

Една от задачите на ВСС е да гарантира независимостта на съдебната власт. От 2012 г. насам във ВСС съществува процедура, в която участва Съдебният инспекторат, за защита на независимостта на правосъдието и на професионалната репутация, независимостта и безпристрастността на магистратите. В сравнение с 2013 г. през 2014 г. броят на исканията към ВСС за задействането на тази процедура се увеличи, макар че това може да се отдаде по-скоро на по-голямата надеждност на системата, отколкото на увеличаване на проблемите. Въпреки по-големия брой искания, Съдебният инспекторат беше в състояние да намали времето, необходимо за разследвания, което позволи ВСС да реагира на атаките по-бързо, дори в рамките на един или два дни. Това направи опроверженията по-ефективни.

Макар и да признават ползата от процедурата, установена от ВСС, НПО и представители на съдийските организации отбелязаха трудностите да се осигури равностойно отразяване в медиите на изявленията на ВСС в сравнение с първоначалното обвинение. Бяха отправени призови Националният аудио-визуален съвет да играе по-активна роля в налагането на санкции на медиите за нарушаване на професионалната етика. По-инициативни бяха съдебните органи, като предприеха стъпки за подобряване на предоставянето на информация на медиите за настъпващите промени в съдебната система¹².

Все още обаче изглежда няма приети граници, които да определят кога политическите действия представляват намеса в съдебната власт и съдебните решения, като още по-малко са налице санкции за преминаването на тези граници. В доклада по МСП от 2014 г. се съдържа препоръка „да (се)гарантира, че Кодексът за поведение на парламентаристите съдържа ясни разпоредби, така че членовете на парламента и парламентарният процес да зачитат независимостта на съдебната власт“¹³. Такива разпоредби не са включени в Кодекса (вж. повторената препоръка по-долу).

Конституционният съд и зачитането на съдебните решения

Конституционният съд (КС) играе важна роля в подкрепа на баланса между властите и зачитането на основните права в Румъния, както и за решаването на въпроси, които съдебният процес не е решил. След влизането в сила на новия наказателен кодекс и новия наказателно-процесуален кодекс с решения на КС бяха отстранени основни

заместник-председателят на Националната агенция по интегритет също ще бъдат назначени през април 2016 г..

¹⁰ СОМ(2013) 47 final, стр. 4. СОМ(2014) 37 final, стр. 3.

¹¹ Например след решението относно законите за запазването на данни.

¹² Технически доклад, раздел 1.1.2.

¹³ Вж. по-специално СОМ(2014) 37 final, стр. 13.

препятствия. Друг важен пример се отнася до закона за несъвместимостта, с който бе решен един проблем, водещ до непоследователност на съдебните решения¹⁴.

Някои от решенията на КС бяха предизвикателство за съдебната система, като изискваха адаптиране на работните методи. Други налагаха спешно изменение на законите. Реакцията на съдебните органи и Министерството на правосъдието бе в рамките на определения срок. Въпреки това има ясни примери, когато парламентът не предприе незабавно последващи действия след решения на Конституционния съд, които имаха отношение към законодателството или правата и задълженията на членовете на парламента¹⁵.

Що се отнася по-общо до зачитането на съдебните решения, изглежда съществува все по-голямо признание и желание от страна на съдебната система да предприема действия, които гарантират, че съдебните решения се изпълняват. Остават обаче значителни проблеми¹⁶, като предприятия и НПО информират за неспазване на решения от страна на публични органи, от които може да се очаква да служат за пример.

Конституция

В началото на 2014 г. дискусиите за промяна на конституцията се придвижиха напред, като през февруари 2014 г. бе представен проект на изменения. Много от тях бяха обявени от Конституционния съд за противоконституционни и няколко сериозни проблема бяха сигнализирани от Венецианската комисия¹⁷. Ако работата се възобнови, това е възможност за нов поглед върху начините, по които конституцията може да затвърди съдебната независимост.

Процесът на промяна на конституцията е от значение за МСП, тъй като някои изменения се отнасят до правосъдието и функционирането на Висшия съдебен съвет. Този ту прекъсван, ту възобновяван процес досега е критикуван за липса на прозрачност, както по отношение на графика, така и на процеса на консултации. Участието на Венецианската комисия обаче допринесе за правилното насочване на процеса, а пълноценното участие на ключови институции като ВСС ще спомогне за създаването на увереност, че евентуалните изменения ще доведат до пълно зачитане на независимостта на съдебната власт.

В миналите доклади по МСП бе засегнато прибягването към извънредни правителствени постановления (ИПП) като част от законодателната система, в рамките на която трябва да се осъществи напредък относно законите за съдебната реформа и корупцията¹⁸. Бяха посочени две трудности, включително при обсъждания с КС. Едната е честото използване на ИПП, което ограничава възможностите за консултации

¹⁴ Технически доклад, раздел 1.1.1.

¹⁵ Например в областта на решенията за несъвместимост все още съществува нежелание от страна на някои институции, включително парламента, за прилагане на окончателни решения срещу техни членове. Вж. по-долу в раздела за интегритет, както и в техническия доклад.

¹⁶ Вж. текста по-долу във връзка с конфискацията.

¹⁷ Положително развитие представлява фактът, че румънските органи включиха Венецианската комисия, както и Европейската комисия в процеса на конституционна реформа. Венецианската комисия отправи също така критики относно промените, засягащи съдебната система, по-специално отнемането на ВКС на компетентността за разследване и наказателно преследване на членове на парламента. Венецианската комисия призова също така за по-внимателно разглеждане на статута на прокурорите.

¹⁸ Това също бе набелязано като проблем от Венецианската комисия.

и води до липса на нормативна яснота — с последици за уеднаквяването на юриспруденцията и практиката¹⁹. Втората трудност е възможността за оспорване на ИПП. Използването на ИПП може да бъде оспорено от омбудсмана. В миналите доклади по МСП бе отбелязано значението на тази функция за баланса между властите и качеството на законодателния процес. Настоящият омбудсман, избран през април с подкрепата на само една партия²⁰, изрази становището, че омбудсманът не следва да се намесва във въпроси, свързани с баланса между правомощията на държавните органи, и следва да се съсредоточи основно върху въпроси относно индивидуалните права. Макар да е разбираемо, че омбудсманът разполага със свобода на преценка кога да използва правомощията си за сезиране на КС на ранен етап относно конституционособразността на извънредни постановления, това самоограничение създава на практика празнина в сегашната институционална структура на Румъния, която не може да бъде запълнена от други участници²¹.

2.2. Съдебна реформа²²

Нови кодекси

В предишни доклади по МСП бе подчертано значението на новите правни кодекси за модернизацията на румънската съдебна система²³. Прилагането на новия наказателен кодекс и новия наказателно-процесуален кодекс през февруари 2014 г. бе мащабно начинание, както и изпитание на способността на съдебната система да се адаптира. Промяната беше извършена успешно, благодарение на ползотворната съвместна работа на основните институции: Министерството на правосъдието, Висшия касационен съд (ВКС), ВСС, прокуратурата и Националният съдебен институт (НСИ). Румънските магистрати доказаха, че са способни да се адаптират към новите кодекси без прекъсване на работата си. Някои иновативни мерки, като например възможността за решаване на делото чрез извънсъдебно споразумение, изглежда вече се използват с добър резултат.

Появиха се все пак някои сложни въпроси на прехода. Бяха намерени решения в редица случаи, като например прилагането на принципа на най-благоприятното право. По някои въпроси правителството прие промени чрез извънредни постановления. По други бяха направени законодателни предложения, но парламентарните процедури все още не са приключили. Ще бъдат необходими също така допълнителни корекции вследствие на решения на КС. Например през декември Съдът се произнесе, че някои разпоредби

¹⁹ В по-общ аспект, приетата от правителството през октомври 2014 г. „Стратегия за укрепване на публичната администрация“ би трябвало да допринесе за подобряване на качеството на законодателството.

²⁰ В доклада по МСП от юли 2012 г. бе отбелязано: „Румънските власти трябва да осигурят независимостта на омбудсмана и да назначат на този пост лице, което се ползва от подкрепата на всички политически партии, което ще бъде в състояние ефективно да изпълнява своите законови функции напълно независимо“. COM(2012) 410 final, стр. 18.

²¹ Например ИПП от август 2014 г. относно „преминаването между политически партии“ беше широко възприето като пораждащо конституционни въпроси. КС не бе сезиран от омбудсмана. Впоследствие нормативният акт бе обявен за противоконституционен след сезиране от страна на членове на парламента на по-късен етап от процедурата, когато той вече беше влязъл в сила.

²² Значението на съдебната реформа в Румъния е признато и в контекста на европейския семестър чрез специфичните за всяка държава препоръки, приети от Съвета през юли 2014 г. за Румъния, в които Румъния се призовава да подобри качеството и ефикасността на съдебната система (2014/C 247/21).

²³ COM(2014) 37 final

на кодексите относно съдебния контрол и преюдициалните отделения противоречат на конституцията²⁴. По отношение на съдебния контрол Министерството на правосъдието предприе действия, за да се гарантира приемственост в рамките на приетия срок. По отношение на преюдициалните отделения ВКС и ВСС започнаха незабавно работа за намирането на практически решения, даващи възможност за присъствие на адвокатите на защитата.

Допълнително практическо предизвикателство ще се появи с влизането в сила през 2016 г. на отложените разпоредби на гражданските кодекси. Налице са обаче данни, че по някои от целите на гражданските кодекси се отбелязва успех, по-специално с намаляването на продължителността на съдебните процеси (средно приблизително една година и шест месеца). Подобна оценка за въздействието на наказателните кодекси се очаква през февруари 2015 г.

Стратегия за развитието на съдебната власт (2015 – 2020 г.)

Стратегията за развитието на съдебната власт за периода 2015—2020 г., представена от Министерството на правосъдието, бе одобрена от правителството на 23 декември 2014 г. Посоченият документ до голяма степен се основава на препоръките на МСП, както и на проучвания, осъществени съвместно със Световната банка, по-специално *Функционален анализ на съдебната власт в Румъния*²⁵.²⁶ Като се изхожда от поредица основни принципи, стъпили на върховенството на закона, в стратегията се определят цели за по-нататъшна реформа в периода 2015—2020 г., които да направят правосъдието по-ефективно и отчетно и да повишат неговото качество. Стратегията и планът за действие следва да послужат също и като основа за определяне на приоритетите за финансиране от ЕС в областта на правосъдието. Процесът на одобряване на този документ беше бавен, като първият проект бе готов още през септември 2013 г. През есента се състоя консултация, като стратегията и нейният план за действие следва да бъде окончателно готови до април 2015 г.

Опитът показва колко полезни за подобна стратегия са широкото участие и ангажиментът на ключовите участници. Изглежда обаче, че ВСС основно работи успоредно по различни проекти.

Бюджет и човешки ресурси

Въпреки натиска върху публичните финанси, министърът на правосъдието осигури значително увеличено финансиране с цел улесняване на реформата. През 2014 г. бюджетът нарасна с 4 %, а в планирания бюджет за 2015 г. в включено друго увеличение. Това спомогна за финансирането на нови длъжности в съдилищата и прокуратурите, включително 200 нови места за служители със спомагателни функции.

Националната школа за съдебни секретари, Националният съдебен институт и ВСС организираха обучения и конкурсите за новите длъжности, както и свободните места бяха заети бързо. Като необходими в бъдеще са посочени по-голям брой съдебни

²⁴ Вж. Технически доклад, раздел 1.1.1.

²⁵ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=h7Nit3q0%2FGk%3D&tabid=2880>

²⁶ Предложеният за обществена консултация проект се основава на: функционален преглед на съдебната система; докладите по МСП и препоръките на ЕК; стремеж за оптимизиране на съдилищата; приноса на специализираните дирекции на Министерството на правосъдието, Висшия съдебен съвет, прокуратурата, Върховния касационен съд, Националната служба за търговския регистър, Националната администрация на местата за лишаване от свобода.

секретари, модернизиране на компютърното оборудване и ремонт на сградите на съдилищата, както и подкрепа за ключови институции като Съдебния инспекторат и Националната школа за съдебни секретари. Очаква се финансирането от ЕС да играе основна роля при подпомагането на конкретни проекти, свързани с реформата.

Ефективност на съдебната система

Работното натоварване е често срещан проблем в рамките на съдебната система. То оказва въздействие върху качеството на съдебните решения и достъпността на съдебната система за гражданите. Министерството на правосъдието и ВСС вече направиха редица законодателни предложения с цел да се разреши въпросът с натовареността. През октомври 2014 г. парламентът бързо прие закон, който се занимава с дублирането при изпълнението на съдебни решения и за който се смята, че е разтоварил гражданските съдилища от приблизително 300 000 дела. По-трудно се оказва да се намери консенсус относно затварянето на малки съдилища, а законът, предоставящ повече свобода при разпределянето на ролите на съдиите и съдебните секретари, изглежда в застой. Като начин за постигане на напредък бяха предложени творчески решения като пътуващи съдилища или премахване на паралелните структури на съдилища и прокуратури.

През май ВСС създаде работна група, която да определи по какъв начин да се измерва, анализира и подобрява ефективността на всички съдилища. Това е важна стъпка по отношение на осигуряването на инструменти за управление на ефективността на съдебната система, особено в контекста на цялостната стратегия за правосъдието. Това би могло да включва измерване на начина, по който съдебната система проследява своите решения, за да гарантира тяхното изпълнение.

ВСС продължава да санкционира професионалните и дисциплинарните нарушения на магистратите. Съдебният инспекторат вече се е утвърдил като основен орган за разследване на дисциплинарни нарушения. В сравнение с 2013 г. през 2014 г. се увеличи броят на дисциплинарните действия, като бе ускорено вземането на решения.

Няколко проучвания на общественото мнение показаха повишено обществено доверие в съдебната система на Румъния, по-специално в институциите, които преследват корупцията по високите етажи на властта²⁷. Това е важно признание за напредък, но е свързано с повишени очаквания. Адвокати, представители на деловите среди и НПО продължават да съобщават за трудности в отношенията си със съдилищата.

Последователност на съдебната практика

Друг основен елемент на съдебната реформа е последователността на съдебната практика. ВКС разшири използването от своя страна на преюдициални решения и обжалване в интерес на закона с цел уеднаквяването на съдебната практика. Освен това той прилагаше мерки за подобряване на разпространението на решенията на съда. Подобни практически стъпки бяха отбелязани в прокуратурата и, в по-общ план, в ръководството на съдебната власт. Тематичните инспекции, провеждани от Съдебния инспекторат, също допринасят за последователната практика.

Въпреки тези усилия, продължават да съществуват редица пречки за постигането на последователност. Все още изглежда неизяснена отчетността на магистратите, ако решат да се отклонят от установената практика или от съдебната практика: наложи се

²⁷ Технически доклад, раздел 1.4.8.

ВСС ясно да заяви, че независимостта на съдебната власт не може да бъде оправдание за нееднаква практика. Публичната администрация също така носи отговорност да приеме съдебната практика по отношение на идентични проблеми. Това ще ограничи броя на съдебните дела и ще се засили правната сигурност чрез избягването на различни решения по едни и същи въпроси.

Беше постигнат напредък по отношение на публикуването на съдебните решения. Министерството на правосъдието финализира проект (финансиран от фондове на ЕС) на портал, съдържащ в консолидирана форма действащото законодателство.²⁸ ВКС разполага с впечатляващ уебсайт. ВСС подписа също партньорство, за да се организира публикуването на съдебната практика, което следва да започне през август 2015 г.

2.3. Съблюдаване на етичните норми

Национална агенция по интегритет (НАИ) и Национален съвет по интегритет (НСИ)

Националната агенция по интегритет (НАИ) продължи да обработва голям брой случаи през 2014 г.²⁹ Висок процент (70 %) от решенията на НАИ за несъвместимост и конфликти на интереси се оспорват в съда, но приблизително 90 % от тези случаи бяха потвърдени от съдилищата. Тълкуванията на закона от НАИ бяха потвърдени както от КС, така и от ВКС. Поради това може да се приеме, че действията на агенцията почиват на солидна правна основа. През 2014 г. ВКС също оказва подкрепа, като намери начини да ускори делата за несъвместимост, въпреки натовареността си и в други области. Това спомогна за постигането на сигурност и за подобряването на възпиращото действие на законодателството за съблюдаване на етичните норми.

Въпреки това, при все че е трудно да се направи разграничение между съдебната независимост и непоследователността, през тази година имаше няколко примера на противоречащи си решения на различни съдилища (дори на равнище апелативен съд), съдържащи различни тълкувания. Това включваше тълкувания, които се различаваха от тези на самия ВКС³⁰.

Счита се, че има подобрене при последващите действия във връзка с решенията на НАИ. Въпреки това все още има случаи, при които липсата на прилагане принуди НАИ да изпрати преписката на прокуратурата (неприлагането на окончателно решение е престъпление) или да наложи глоби³¹. Това, изглежда, сочи за недостатъчно общественото разбиране на правилата за несъвместимост като средство за

²⁸ Базата данни предлага свободен достъп до румънското законодателство от 1989 г. насам в удобен за използване формат.

²⁹ Технически доклад, раздел 2.1.3. НАИ бе уведомена за 638 случая, а 541 бяха образувани *ex officio*. През 2014 г. НАИ изготви 514 доклада. В сравнение с 2013 г. е налице увеличение на случаите на конфликти на интереси и необосновано богатство и намаление на случаите на несъвместимост.

³⁰ Срещу един от кандидатите в изборите за ЕП през май 2014 г. имаше решение за несъвместимост. Правото му да се кандидатира бе оспорено от НАИ, но Апелативният съд постанови, че той може да участва в изборите (въпреки че разглежданият въпрос бе въпросът за „заемане на същата длъжност“, по който ВКС вече бе постановил). Апелативният съд не отнесе казуса до ВКС, така че нямаше механизъм, по който ВКС би възстановил собственото си тълкуване на този въпрос.

³¹ Например наложи се НАИ да глобява членовете на общински съвет, докато в крайна сметка те приложиха решение на НАИ за конфликт на интереси по отношение на един от своите колеги и го отстраниха от длъжност. НАИ трябваше дори да обмисля предприемането на подобни стъпки срещу парламентарна комисия.

предотвратяване на конфликти на интереси. Показателен за това е високият брой на лицата, заемащи изборни длъжности, за които се счита, че заемат несъвместими постове³². Съдебната практика засилва признанието, че решенията за несъвместимост трябва да бъдат прилагани, и същевременно биха могли да се използват и други мерки, за да се гарантира, че правилата са добре познати.

От гледна точка на служителите и бюджет положението на НАИ през 2014 г. бе стабилно. НАИ осигури средствата за предприемането на нов важен проект през 2015 г. Компютърната система „Предотвратяване“ за предварителна проверка за наличието на конфликт на интереси в областта на обществените поръчки ще бъде напълно завършена в средата на 2015 г. и преди всичко следва да доведе до значителни ползи по отношение на избягването на конфликт на интереси. Системата ще включва възлагането на обществени поръчки както с европейски, така и с национални средства. Необходимият закон за прилагане следва да бъде приет през пролетта на 2015 г. след провеждане на консултации.

Националният съвет по интегритет (НСИ) продължи да изпълнява своята роля на надзорен орган, по-специално като излиза със становища както пред обществото, така и пред парламента, когато е необходимо³³. Мандатът на сегашния НСИ изтече през ноември 2014 г. Началният процес по назначаване на нов НСИ беше предмет на редица спорове, в т.ч. номинирането (на първия етап) на кандидати, които самите те са били обект на производство на НАИ, като по този начин беше поставен под съмнение цялостният ангажимент на органите да подкрепят институциите за съблюдаване на етичните норми и бе дадено основание да се твърди, че целта на това съблюдаване не се схваща добре.

Правна уредба за съблюдаване на етичните норми: парламент

Стабилността на правната уредба за съблюдаване на етичните норми остава проблематична. В парламента бяха направени опити за изменение на елементи на уредбата. Въпреки че нито един от тях не се превърна в закон, няма доказателства, че последиците за несъвместимостта или рисковете от корупция са били оценени предварително, нито пък бяха осъществени консултации с НАИ³⁴. Особен проблем представляват правилата относно несъвместимостта, засягащи изборни местни органи, като например кметовете, като се има предвид тяхната ключова роля в областта на обществените поръчки. Въпреки че парламентарното гласуване от декември 2013 г.³⁵ не се повтори, продължава да съществува силно усещане, че в парламента няма консенсус в полза на силни закони за съблюдаване на етичните норми.

Предходен план за кодифициране на всички разпоредби за съблюдаване на етичните норми — което би спомогнало за подобряване на тяхната съгласуваност и яснота — е замразен поради опасения, че законодателният процес би разводнил съществуващите

³² Вж. Технически доклад, раздел 2.1. През 2014 г. НАИ установи 294 случая на несъвместимост. 70 % засягаха лица, заемащи изборни длъжности.

³³ Например, за да се гарантира независимостта на НАИ по отношение на Сената: <http://www.integrity.eu/Communicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>

³⁴ Например начина, по който беше представено законодателното предложение за изменение на Закон № 51/2006 относно комуналните услуги или обществените интереси.

³⁵ По-специално измененията на Наказателния кодекс, приети от парламента през декември 2013 г., обявени за противоконституционни от Конституционния съд през януари 2014 г., щяха да отслабят ефективността на правната уредба за съблюдаване на етичните норми.

правила. Това е пропусната възможност да се премахне рискът от неяснота в правилата. Също така ще бъде от значение да се приемат законови разпоредби в отговор на решенията на КС от 2014 г., които потвърждават конституционността на разпоредбите относно несъвместимостта³⁶.

Действията на парламента за прилагане на решения на НАИ (когато са потвърдени в съда) остават непоследователни, въпреки надеждите, че реформите ще доведат до по-голяма автоматичност. В един емблематичен случай бе намерено решение едва след оставката на сенатор. В друг случай отне много месеци на камарата да вземе решение, въпреки аргументите, че правилата вече налагат автоматично зачитане на окончателното съдебно решение³⁷. Нов случай на депутат, за който бе сметнено, че заема несъвместими позиции, очаква решение в парламента.

2.4 Борбата с корупцията

Борба с корупцията по високите етажи на властта

В последните доклади по МСП³⁸ бяха отбелязани все по-многобройните резултати по отношение на ефективната борба с корупцията по високите етажи — тенденция, която беше затвърдена през 2014 г. Такъв е случаят както на етапа на преследването на равнището на НДБК³⁹, така и в съдебната фаза на производството във ВКС⁴⁰. Това е и потвърждение, че продължава да съществува сериозен проблем^{41, 42}.

Дейността на НДБК през 2014 г. обхваща широк спектър от случаи на корупция по високите етажи, като бяха засегнати всички видове публични длъжности и публични фигури от различни политически партии. Обвиненията и текущите разследвания включваха действащи и бивши министри, депутати, кметове, съдии и висши прокурори.

Делата пред ВКС включваха окончателни присъди на последна инстанция на бивш министър-председател, бивши министри, членове на парламента, кметове и магистрати. Други важни дела, в които бяха замесени влиятелни бизнес личности, бяха приключени на равнище апелативен съд. Факт е обаче, че по-голяма част от присъдите по дела за корупция са условни (макар това да е по-слабо изразено на равнището на ВКС).

През по-голямата част от 2014 г. НДБК отбеляза слаб успех в убеждаването на парламента да приеме искания на дирекцията за сваляне на имунитета на членове на

³⁶ По-специално по въпроса за „заемане на същата публична длъжност“, Технически доклад, раздел 1.1.1

³⁷ Решението бе взето близо шест месеца след решението на КС, но около 2 години след решението на ВКС.

³⁸ СОМ(2014) 37 final, стр. 9.

³⁹ Технически доклад, раздел 3.2.3. През 2014 г. бяха регистрирани 4987 нови дела на НДБК, което е много рязко увеличение в сравнение с 2013 г. 246 дела с 1167 обвиняеми бяха изпратени в съда, като 47 от тези подсъдими бяха обвинени след споразумение с прокуратурата.

⁴⁰ Технически доклад, раздел 3.1. Между 1 януари и 31 декември 2014 г. в наказателното отделение на ВКС като първа инстанция беше взето решение по 12 дела за корупция по високите етажи, а в петчленните състави, действащи като последна инстанция, решиха 13 дела.

⁴¹ Потвърдено също от проучвания на мнението, като например експресно проучване на Евробарометър 406, което показва, че поне девет от десет анкетирани в Румъния (91 %) заявяват, че корупцията е значителен проблем (стабилен процент от 2012 г. насам).

⁴² Това се признава и в специфичните за отделните държави препоръки, отправени към Румъния от Съвета през 2014 г. (2014/С 247/21), както и в доклада за борбата с корупцията (СОМ(2014) 38 final).

парламента с цел да се даде възможност за започване на разследване и прилагане на превантивни мерки на задържане. Тази тенденция изглежда се промени през последните месеци на 2014 г., след като парламентът свали имунитета на няколко депутати, разследвани от НДБК във връзка с голямо дело за корупция. Отговорът на парламента на исканията на НДБК изглежда произволен и неподчинен на обективни критерии. За разлика от това всички искания, изпратени до президента на Румъния за снемане на имунитета на министри, бяха приети⁴³. Не се наблюдават обаче ясно установени правила за проследяване на препоръката на МСП да се гарантира бързо прилагане на конституционните правила за временното отстраняване на министри, срещу които има повдигнато обвинение, както и за временното отстраняване на членове на парламента, срещу които има решения за неспазване на етичните норми или присъди за корупция⁴⁴. Фактът, че министри продължават да заемат длъжността си след обвинение по наказателно производство, както и депутати с окончателна присъда за корупция остават на длъжност, повдига някои по-широки въпроси относно нагласите по отношение на корупцията в политическите среди на Румъния.

Отхвърлянето на закона за амнистия от парламента през ноември 2014 г. даде положителен сигнал по отношение на противопоставянето на законодателство, което на практика би довело до освобождаване от отговорност на лица, осъдени за престъпления, свързани с корупция. Независимо от това фактът, че само седмица след това гласуване идеята за нов проект на закон за колективна амнистия беше пак лансирана в парламента, означава, че дебатът не е приключил.

Увеличението на дейността се отнася и до случаи на корупция сред магистратите, която е призната за особено разрушителна форма на корупцията⁴⁵. Според НДБК високият брой се дължи не толкова на увеличаване на корупцията сред магистратите (въпреки че мащабът на явлението е причина за безпокойство), колкото на увеличаване на броя на сигналите от обществеността⁴⁶. Тези дела са сложни и с тях е натоварено новосъздадено специално звено на НДБК.

Борба с корупцията на всички равнища

В последните години докладите по МСП установиха трудности при идентифицирането на резултати в борбата с корупцията в обществото като цяло. Въпреки това, през 2014 г. бяха забелязани известни признаци на напредък. Прокуратурата предприе редица конкретни стъпки, за да подобри резултатите на наказателното преследване в тази област⁴⁷. Генералната дирекция за борба с корупцията (ГДБК) продължи да играе значителна роля както в подкрепа на обвинението (НДБК и прокуратурата), така и като вътрешен орган за борба с корупцията към Министерството на вътрешните работи, макар че плановете ѝ да разшири своята компетентност към други министерства изглежда са блокирани. Броят на съдебните решения обаче по дела за корупция намаля през 2014 г. и остава висок процентът на получените условна присъда — 80 % от осъдените лица .

⁴³ Министрите или бивши министри, които не са едновременно членове на парламента.

⁴⁴ СОМ(2013) 47 final, стр. 7.

⁴⁵ През 2014 г. бяха повдигнати обвинения в корупция на 23 съдии (сред които и четирима съдии от ВКС), 6 висши прокурори и 6 прокурори.

⁴⁶ Това отразява една по-обща тенденция на повишено общественото доверие в НДБК и съдебната система в по-широк план.

⁴⁷ Технически доклад, раздел 4.1.

Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2012—2015 г.⁴⁸ се превърна във важна рамка за публичната администрация. През 2014 г. бе осъществен втори кръг на оценка въз основа на партньорска проверка на равнището на местните публични администрации. Концепцията се основава на практики на GRECO и ОИСР. Институциите, които са част от НСБК, се задължават да спазват набор от 13 правно обвързващи превантивни мерки и се подлагат на партньорска проверка. Тази дейност се подкрепя също от конкретни превантивни проекти, осъществявани от НПО с подкрепата на фондове на ЕС (по-конкретно в Министерството на здравеопазването и Министерството на регионалното развитие). Въпреки че тази дейност продължава да не е системна и трябва да се работи усилено, за да се утвърди в администрациите, които се борят с ограничените ресурси, могат да бъдат посочени някои успешни примери.

Оценката на риска и вътрешният контрол са ключови области за действие. Напоследък станаха известни някои случаи на значителни подкупи, които е можело да бъдат установени по-рано при внимателно проучване на документацията, но при които трябваше да се разчита на сигнал от обществеността⁴⁹. В период на силен натиск върху публичните разходи може да е желателно насочването към области на данъците и на разходите с висока стойност. Поуки могат да бъдат извлечени и във връзка с това кой трябва да подава имуществени декларации и как те се проверяват.

Относно събирането на вземания, и по-специално възстановяването на щетите, румънските органи признават, че системата трябва да бъде подобрена. Макар че един от проблемите в тази област е необходимостта от по-добро събиране на данни, смята се, че процентът на събирания, постигнат от Националната агенция за данъчна администрация (НАДА) при изпълнението на съдебни решения, възлиза на едва 5—15 % от вземанията, постановени в съдебно решение. Това намалява възпиращия ефект на санкциите, както и прави невъзвратима загубата за жертвите (често държавата в делата за корупция) и представлява друг пример за неуспех при прилагането на съдебните решения. Решението на Министерството на правосъдието за създаване на нова агенция, която да се занимава с управлението на иззетото имущество, е възможност за подобряване на положението.

Процедурите за възлагане на обществени поръчки, особено на местно равнище, остават изложени на корупция и конфликти на интереси — факт, който беше признат от румънските органи за съблюдаване на етичните норми и правоприлагащите органи. Това се отрази на усвояването на средствата от ЕС. Все пак също така е вярно, че съществуват много други фактори в този сектор, включително административния капацитет на купувачите в публичния сектор, липсата на стабилност и фрагментираността на правната уредба и качеството на конкуренцията в областта на обществените поръчки. Подновяването на структурирания диалог между Комисията и Румъния в контекста на изпълнението на новите директиви за обществените поръчки, както и на предварителните условия за европейските структурни и инвестиционни фондове следва да спомогне за идентифицирането на недостатъците, включително областите на риск по отношение на корупцията и конфликта на интереси. Предварителните проверки на обществените поръчки, разработени от Националната агенция по интегритет, изглеждат стъпка в правилната посока, но трябва да бъдат

⁴⁸ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>

⁴⁹ Пример за това е случай на подкупи, свързан с пенсии за инвалидност, когато процентът на тези пенсии, отнесен към броя на населението на населеното място, е несъразмерно висок.

придружени от други действия, за да се сведе до минимум възможността за конфликт на интереси, фаворизиране, измами и корупция при обществените поръчки.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

В доклада на Комисията по МСП от 2014 г. имаше възможност да бъдат изтъкнати области на напредък. В някои от тях той бе траен и бе показателен за устойчивост. Тази тенденция продължи през изминалата година. Не се наблюдава отслабване на значителния импулс на действията, предприети от основните съдебни институции и институциите за съблюдаване на етичните норми за справяне с корупцията по високите етажи на властта, и това намира отражение в увеличаване на доверието на гражданите на Румъния в съдебната власт най-общо, и по-специално прокуратурата за борба с корупцията. Тази тенденция бе подпомогната от повишаването на професионализма в съдебната система като цяло, включително готовността да се защитава с по-голяма последователност независимостта на съдебната система и по-инициативния подход за уеднаквяване на съдебната практика. Сега има възможност този напредък да бъде подложен на проверка в особено чувствителни моменти, по-специално що се отнася до назначенията на висши служители.

Същевременно остават силно чувството, че напредъкът трябва да бъде укрепен и допълнително гарантиран. Въпреки че прилагането на кодексите показва как правителството и съдебната система работят съвместно по ефективен и прагматичен начин, година по-късно остават нерешени множество законодателни въпроси. Продължава да е налице изненадваща степен на непоследователност в някои съдебни решения, което винаги ще дава повод за загриженост. Решенията на парламента дали да позволи на прокуратурата да третира членовете му еднакво с другите граждани изглежда все още не се характеризират с обективни критерии и разумни срокове. В някои случаи парламентът също показва нежелание да се прилагат окончателни съдебни решения или решения на Конституционния съд, което също е по-широко разпространен проблем. И макар в рамките на държавното управление да се оформя определено признанието, че трябва да се действа срещу общата корупцията, предвид мащаба на проблема ще има нужда от по-системен подход.

Комисията приветства конструктивното сътрудничество с румънските органи през изминалата година. Консенсусът за извършване на реформи и увереността, че напредъкът се затвърждава, отбелязват възходяща тенденция, която сега трябва да бъде запазена. Комисията се надява да продължи да работи в тясно сътрудничество с Румъния за гарантиране на целите на МСП.

Комисията приканва Румъния да предприеме действия в следните области:

1. Независимост на съдебната власт

- Да гарантира, че назначаването на нов главен прокурор на ДРОПТ се извършва в съответствие с прозрачна и основана на заслуги процедура.
- Да направи общ преглед на процеса на назначаване на висши длъжности в органите на съдебната власт с оглед на въвеждането до декември 2015 г. на ясни и цялостни процедури, които черпят вдъхновение от процедурите, използвани при назначаването на председателя на ВКС.

- Да гарантира, че Кодексът за поведение на членовете на парламента съдържа ясни разпоредби, така че членовете на парламента и парламентарният процес да зачитат независимостта на съдебната власт.
- Да постави в центъра на обсъжданията относно Конституцията независимостта на съдебната власт и нейната роля по отношение на контрола и баланса между властите.

2. Съдебна реформа

- Да приключи с необходимите корекции на наказателните кодекси във възможно най-кратки срокове, като се консултира с ВСС, ВКС и прокуратурата. Впоследствие целта следва да бъде да се осигури стабилна уредба, която не се нуждае от последващи изменения.
- Да изготви оперативен план за действие за изпълнение на стратегията за съдебна реформа с ясни срокове, като отговорни за осъществяването му са Министерството на правосъдието и ВСС, а всички ключови заинтересовани страни имат възможност да дадат своя принос. Да оборудва съдебното ръководство с необходимите мощни информационни инструменти за функционирането на съдебната система (напр. статистически инструменти, деловодна система, проучвания сред ползвателите и анкети сред персонала), за да се вземат решенията при наличието на възможно най-пълна информация и да се демонстрира постигнатият напредък.
- Да потърси прагматични решения за запазване на достъпа до съд, без да запазва съществуващата съдебна карта на малките съдилища.
- Да подобри проследяването на съдебните решения на всички равнища, за да гарантира, че решенията и финансовите санкции се прилагат правилно.

3. Съблюдаване на етичните норми

- Да се занимае отново с въпроса за гарантиране на автоматичното прилагане от парламента на съдебните решения, които изискват временното отстраняване от длъжност на негови членове.
- Да прилага предварителните проверки на НАИ за конфликт на интереси в областта на обществените поръчки. Да осигури по-близък контакт между прокуратурата и НАИ, така че потенциалните престъпления, свързани със случаи на НАИ, да бъдат преследвани.
- Да проучи начини за подобряване на общественото приемане и ефективното прилагане на правилата за несъвместимост и предотвратяването на несъвместимост.

4. Борба с корупцията

- Да подобри събирането на статистически данни относно ефективното събиране на вземания и да гарантира, че новата агенция може да подобри управлението на блокирани активи и да работи заедно с НАДА за повишаване на процента на ефективно събраните вземания. Трябва ясно да се посочи отговорността и на останалите части на публичната администрация по тези въпроси.
- Да засили както превантивните, така и репресивните действия срещу конфликт на интереси, фаворизиране, измами и корупция в областта на обществените поръчки, както и да отдели специално внимание на ключови области като съдебната власт.
- Да използва националната стратегия за борба с корупцията за по-добро определяне на областите с риск от корупция и да разработи образователни и превантивни

мерки с подкрепата на неправителствени организации и като се възползва от възможностите, предоставени от фондовете на ЕС.

- Да продължи да подобрява мерките за борба с корупцията на ниско равнище както чрез превенция, така и чрез възпиращи санкции.