



Страсбург, 13.11.2018 г.
COM(2018) 851 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно напредъка на Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2018) 551 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През януари 2017 г. Комисията извърши цялостна оценка на напредъка, постигнат от Румъния през последните десет години от създаването на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) през 2007 г.¹ Въз основа на тази дългосрочна перспектива и значителния напредък, постигнат през десетте години до януари 2017 г., Комисията представи дванадесет ключови препоръки, чието евентуално изпълнение би довело до приключването на процеса по МСП, в съответствие с определената от председателя Жан-Клод Юнкер цел за приключване на този процес по време на мандата на сегашната Комисия. Поради тази причина беше счетено, че препоръките от януари 2017 г. са достатъчни за прекратяване на действието на МСП, освен ако определени промени не доведат до ясен обрат в хода на напредъка. Беше подчертано също така, че темпото на процеса ще зависи от това колко бързо Румъния ще съумее да изпълни препоръките по необратим начин. По-конкретно, препоръките бяха съсредоточени върху отговорността и отчетността, изисквани от румънските органи, и върху изграждането на вътрешни гаранции за необратимост на резултатите, като целта е да се докаже, че текущите проекти ще продължат дори и без прилагането на МСП. Както Съветът подчерта, прилагането на МСП ще приключи, когато и четирите показателя, приложими за Румъния, бъдат изпълнени по задоволителен начин².

В представения през ноември 2017 г. доклад³ Комисията отбеляза постигнатия напредък по редица от препоръките, съдържащи се в доклада от януари 2017 г., и „специално препоръка 8, която бе изпълнена задоволително, и, при условие че бъдат приложени на практика, препоръки 2, 7 и 12. Въпреки че изпълнението на някои препоръки напредваше добре, темпото на реформите от 2017 г. като цяло отслабна, което забави изпълнението на останалите препоръки и увеличи риска от връщането на дневен ред на въпроси, за които в доклада от януари 2017 г. бе счетено, че са приключени. Поставянето под въпрос на независимостта на съдебната система и предизвикателствата, пред които тя е изправена, също продължават да са повод за безпокойство“. Тази констатация бе потвърдена в заключенията на Съвета, който призова Румъния „да съсредоточи усилията си върху по-нататъшното консолидиране на този напредък, да избягва стъпките назад и да предприеме действия по всички въпроси и препоръки, формулирани от Комисията в нейния доклад.“⁴

В Настоящия доклад се прави преглед на ситуацията от ноември 2017 г. досега. Поредица от мерки, предприети от Румъния след доклада от януари 2017 г., подтикна Комисията да прегледа отново основата за цялостната си оценка, като вземе предвид и неотдавнашните две становища на Венецианската комисия относно румънските законодателни промени. Поради това, в допълнение към оценката на напредъка по препоръките, в настоящия доклад също така се очертават областите, в които Комисията считаше, че е налице напредък през януари 2017 г., но в които впоследствие

¹ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en. Механизмът е създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (С (2006) 6569) във връзка с заключенията на Съвета на Европейския съюз от 17 октомври 2006 г. (13339/06).

² Заключения на Съвета относно Механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г. — https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. Четирите показателя, приложими за Румъния, са описани на стр. 1 от техническия доклад, придружаващ настоящия доклад.

³ COM(2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en.

⁴ Заключения на Съвета относно Механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г. — https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf

тенденцията бе преобърната. Това се отнася до напредъка по първия показател (Независимост на съдебната власт и съдебна реформа) и третия показател (Борба с корупцията на високо равнище). В резултат на това дванадесетте препоръки в доклада от януари 2017 г. вече не са достатъчни за прекратяване на действието на МСП и в тази връзка в настоящия доклад са изложени допълнителни препоръки.

Както и в предишните години, настоящият доклад е резултат от внимателен процес на анализ от страна на Комисията, който се основава на тясното сътрудничество с румънските институции, както и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни, включително други държави членки.

2. ОБЩО ПОЛОЖЕНИЕ

В доклада от януари 2017 г. се отбелязва, че съществуват социални, правни и политически фактори, които, въпреки че не попадат в обхвата на МСП и не са обхванати от препоръките в него, „оказват пряко въздействие върху способността за осъществяване на реформи, и по-специално създават допълнителни затруднения на Румъния да покаже, че реформата е необратима и с дълготраен ефект“. Отбелязаните фактори включваха законодателна практика, в която все още не са развити принципи за по-добро регулиране, конфронтация между държавни органи, както и трудности в медийната среда.

Въпреки че тези по-общии фактори са извън директния обхват на МСП, те очевидно оказват въздействие върху напредването на съдебната реформа и борбата с корупцията. При нито един от тези фактори не се наблюдава подобрене от публикуването на доклада през януари 2017 г. Към сериозни законодателни промени бе подхотено прибързано чрез използването на спешни процедури и минималното прибягване до консултации. Съдии и прокурори продължиха да бъдат обект на лични нападки в медиите, а механизмите за правна защита не дадоха задоволителни резултати. Държавни органи от различни власти се намираха в конфликт и участваха в различни производства пред Конституционния съд. Освен това гражданското общество, чиято ключова роля в реформата бе подчертана в доклада, стана прицел на нарастващ натиск. Ситуацията доведе до поредица от публични демонстрации, а отговорът на властите предизвика още повече разногласия. Факт е обаче, че свободните и плуралистични медии играят важна роля в ангажирането на отговорността на имащите власт лица, например чрез оповестяването на потенциални случаи на корупция. Следва да бъде ясно, че влизането в сила на Общия регламент относно защитата на данните е съпроводено от задължение за държавите членки да гарантират, че свободата на изразяване и информация е защитена в медиен контекст.

Сред тези по-широки фактори бяха публично дискутираните твърдения, че споразуменията за сътрудничество между съдебните институции, по-специално прокуратурата, и румънските разузнавателни служби, са източник на системни злоупотреби, по-специално при случаи на корупция. Тези поверителни споразумения бяха посочени като причината за внезапни законодателни промени и за тежки критики към органите на съдебната власт. Дейността на разузнавателните служби не е въпрос от компетентността на ЕС и остава извън обхвата на показателите по МСП. Работа на съда е да установи дали конкретните твърдения за нарушения са обосновани и ще бъде нужно открито и безпристрастно разследване, за да се определи дали са налице системни недостатъци, като например незаконно събиране на доказателства или незаконно влияние върху магистратите, и дали съществуващите правни гаранции трябва да бъдат засилени. Несъмнено е важно да се осигури нормативна уредба,

съгласно която разузнавателните служби подлежат на подходящ надзор, съгласно която престъпленията могат да бъдат ефективно разследвани и санкционирани при пълно зачитане на основните права и която да гарантира на обществеността, че независимостта на съдебната система е защитена. Експертният опит на други държави членки би могъл да бъде ценен за изграждането на по-силна система от мерки за наблюдение, използвани от прокуратурата, както и за сътрудничеството между разузнавателните служби и прокуратурата, което е от съществено значение при разследването на тежки престъпления, като например тероризма и киберпрестъпността.

3. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ, СЪДЪРЖАЩИ СЕ В ДОКЛАДА ОТ ЯНУАРИ 2017 Г.

3.1. Първи показател: Независимост на съдебната власт и съдебна реформа

Преди да бъдат разгледани конкретните препоръки, в този раздел се описва развитието в две области, които са причина Комисията да прегледа отново основата за оценката си от януари 2017 г.

Закопи в областта на правосъдието и правни гаранции за независимост на съдебната власт

Трите закона в областта на правосъдието, датиращи от 2004 г., уреждат статута на съдиите и на прокурорите, както и организацията и функционирането на съдилищата, на прокуратурите и на самия Висш магистратски съвет. Законите в областта на правосъдието бяха от основно значение за положителната оценка на напредъка на Румъния по МСП през януари 2017 г. В доклада от ноември 2017 г. вече бе подчертана необходимостта правителството и Парламента да осигурят открит, прозрачен и конструктивен законодателен процес, при който независимостта на съдебната власт и становището на съдебната система се ценят и се вземат надлежно предвид⁵. В доклада също така бе припомнено колко е важно да се отчете становището на Венецианската комисия като най-добър начин за гарантиране на устойчивостта на реформата и за изпълнение на показателите по МСП.

Изменените закони в областта на правосъдието са вече в сила⁶. Те съдържат редица мерки, които имат за последица отслабване на правните гаранции за независимостта на съдебната власт и които могат да подкопаят ефективната независимост на съдиите и прокурорите, а оттам и общественото доверие в съдебната система. Това беше причината за отрицателните реакции от страна на съдебната власт и на гражданското общество. Ключовите проблемни разпоредби включват по-специално: създаването на специализиран отдел за разследване на престъпления, извършени от магистрати, нови

⁵ Консултативният съвет на европейските съдии (КЕСЕС) на Съвета на Европа препоръчва в предходни становища „свс съдебната власт да бъдат осъществявани консултации и тя да участва активно при подготовката на всяко законодателство относно нейния статут и функционирането на съдебната система“. „Положението на съдебната власт и нейните отношения с другите държавни власти в модерната демокрация“, Становище № 18 (2015 г.).

⁶ Закон № 207/2018 за изменение и допълнение на Закон № 304/2004 относно организацията на съдебната система влезе в сила на 20 юли; Закон № 234/2018 за изменение и допълнение на Закон № 317/2004 относно Висшия магистратски съвет влезе в сила на 11 октомври; Закон № 242/2018 за изменение и допълнение на Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите влезе в сила на 15 октомври.

разпоредби относно материалната отговорност на магистратите за техните решения, нова схема за ранно пенсиониране⁷, ограничения, наложени върху свободата на изразяване на мнение на магистратите⁸ и нови основанията за освобождаване от длъжност на членове на Висшия магистратски съвет^{9,10}

Никоя от тези промени не съответства на препоръките от доклада по МСП. Единствената препоръка, в която изрично се призовава за законодателни промени в приложното поле на законите в областта на правосъдието, засяга процедурите за назначаване на висши прокурори¹¹. Тя не беше изпълнена, а кумулативното въздействие на законодателните промени по-скоро отслабва принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване, залегнали в основата на оперативната независимост на прокурорите, като засилва още повече ролята на министъра на правосъдието¹². Освен това измененията повдигат въпроси по отношение на капацитета на прокуратурата да продължи борбата с корупцията на високо равнище със същата степен на независимост.

Рискът че тези елементи, като се вземе предвид отделното и кумулативното им въздействие, биха могли да доведат до натиск върху съдии и прокурори и в крайна сметка да подкопаят независимостта, ефикасността и качеството на съдебната система, също беше подчертан от редица външни наблюдатели, и по-специално от Съвета на Европа, Венецианската комисия¹³, Групата държави срещу корупцията (GRECO)¹⁴, други държави членки и международни партньори¹⁵.

В тези оценки се подчертава също така, че контролът за конституционосообразност е важен, но не е единственият релевантен аспект: той не замества необходимостта от дебат относно избора на политики, водещи до съществени промени.

Въпреки че Венецианската комисия представи предварително становище през юли, законите бяха обнародвани, без да се вземе предвид това становище. Освен това правителството прие редица извънредни постановления, които задълбочиха някои от установените проблеми, например чрез засилването на правомощията на министъра на правосъдието по отношение на прокурорите, по-специално като му се позволява да инициира дисциплинарни производства¹⁶. Решението на правителството да измени по

⁷ Извънредно постановление № 92/2018 от 15 октомври 2018 г. отлага с една година датата на влизане в сила на схемата за ранно пенсиониране, но не я отменя, както се препоръчва в становището на Венецианската комисия.

⁸ Тази разпоредба следва да се разглежда във връзка с ограниченията на свободата да се получава и да се разпространява информация относно наказателните производства в измененията на Наказателно-процесуалния кодекс.

⁹ Извънредно постановление № 92/2018 въвежда допълнителни промени в процедурата за освобождаване от длъжност.

¹⁰ Тези разпоредби са описани подробно в техническия доклад, придружаващ настоящия доклад.

¹¹ Вж. препоръка 1 по-долу.

¹² Специално по отношение на Румъния Венецианската комисия подчерта необходимостта да се увеличи независимостта на прокурорите (Становище № 924/2018).

¹³ Становище на Венецианската комисия № 924/2018 от 20 октомври 2018 г.

¹⁴ Greco-AdHocRep(2018)2 от 23 март 2018 г.

¹⁵ Съвместно изявление от страна на Белгия, Канада, Дания, Финландия, Франция, Германия, Люксембург, Нидерландия, Норвегия, Швеция, Швейцария и Съединените щати от 29 юни 2018 г., достъпно на уебсайта на посолството на която и да е от подписалите го страни : <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/romania-bucharest/current/news/joint-statement2/>.

¹⁶ Извънредно постановление № 92/2018.

такъв начин разпоредбите за създаване на специализиран отдел за разследване срещу магистрати и да наложи нови процедури за това как този орган да се сформира от Висшия магистратски съвет повдигна допълнителни въпроси във връзка с независимостта на този отдел¹⁷. Това решение повдигна въпроса за склонността на правителството само избирателно да взема предвид препоръките на Венецианската комисия. В този смисъл беше пропусната една възможност.

Уволнение на главния прокурор на НДБК и политически натиск върху институции на съдебната власт

Паралелно със законодателните изменения конкретни решения показаха ясно последствията от концентрацията на правомощия в ръцете на министъра на правосъдието. Такъв е случаят с уволнението на главния прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) по искане на министъра на правосъдието. Отначало президентът на Румъния отхвърли предложението за уволнение, в съответствие с отрицателното становище на Висшия магистратски съвет. Решението на Конституционния съд, постановено през май, относно процедурата за уволнение обаче засили тенденцията към увеличаване на правомощията на министъра¹⁸: в резултат от това решение президентът бе задължен да подпише указ за осъществяването на уволнението през юли. Концентрацията на правомощия в ръцете на министъра на правосъдието беше допълнително подчертана от решението на министъра да предложи назначаването на нов главен прокурор на НДБК, въпреки отрицателното становище на Висшия магистратски съвет, в което се посочва, че кандидатът не отговаря на много основни критерии. Тези промени също дават отражение върху необратимостта на борбата с корупцията¹⁹.

Освен това процедурата за назначаването на главен прокурор на НДБК бе съчетана с други мерки срещу ключови институции на съдебната власт. Следвайки същия модел като при процедурата за уволнението на главния прокурор на НДБК, на 24 октомври министърът на правосъдието започна процедура за уволнение на генералния прокурор. По-рано през октомври Камарата на депутатите сезира Конституционния съд за спор с генералния прокурор във връзка с работната договореност с разузнавателните служби. Освен това правителството взе решение да сезира Конституционния съд по спор между него и Висшия касационен съд²⁰. Концентрирането на действия срещу тези ключови институции на съдебната власт има ясни последици за независимостта на съдебната власт.

Съществуват и опасения във връзка с работата на Съдебния инспекторат. В редица доклади по МСП до януари 2017 г. бе отчетен напредък по отношение на независимостта и професионализма на Съдебния инспекторат. До ноември 2017 г. обаче бяха повдигнати въпроси и отношенията с Висшия магистратски съвет станаха

¹⁷ Извънредно постановление № 90/2018.

¹⁸ Решение на Конституционния съд № 358 от 30 май 2018 г. Венецианската комисия също така обърна внимание на някои несъответствия в съдебната практика на Конституционния съд, който в предишни свои решения не е повдигнал въпроси относно конституционността във връзка с ролята на президента в процедурата за назначаване на висши прокурори и дори е заявил, че ролята на президента в тази процедура не може да бъде чисто формална.

¹⁹ Вж. също така третия показател по-долу.

²⁰ Конституционният съд постанови решението си на 7 ноември 2018 г.

по-трудни²¹. В доклада от ноември 2017 г. се прави конкретна препратка към Съдебния инспекторат във връзка с необходимостта от по-нататъшно укрепване на сътрудничеството между институциите на съдебната власт.

Съдебният инспекторат вече започна да си навлича значителни критики. Срещу ръководителите на ключовите институции на съдебната власт бяха започнати редица дисциплинарни разследвания²². Много от засегнатите магистрати бяха също така възприемани като критици на текущите законодателни процедури. Следва да се отбележи, че и Консултативният съвет на европейските съдии, и Венецианската комисия подчертават колко е важно съдиите да имат свободата да изразяват мнението си в съответните обществени дебати²³.²⁴ Съдебният инспекторат също извърши редица проверки в Службата на генералния прокурор и в Националната дирекция за борба с корупцията. Фактът, че в поне два от случаите информацията е достигнала до медиите преди края на проверките, предизвика полемика²⁵.

Освен това Висшият съвет не е организиран конкурс за назначаването на ново ръководство на Съдебния инспекторат, въпреки че мандатът на ръководния екип изтече в края на август 2018 г. Решението на правителството да се справи с въпроса, като приеме извънредно постановление за назначаването на настоящия екип *ad interim* — вместо да остави това на Висшия съвет — не разсея опасенията²⁶.

Висшият магистратски съвет не бе в състояние да действа като ефективен участник в системата за взаимозависимост и взаимоограничаване, така че да защити независимостта на институциите на съдебната власт, когато са подложени на натиск — важна конституционна роля, подчертана в доклада от януари 2017 г. Разделенията в рамките на Съвета, станали явни по време на негови срещи със службите на Комисията, още повече затрудняват ефективното изпълнение на ролята на Съвета като говорител на съдебната система — особено при консултации относно законодателството — и като неин ръководител. Дори когато Съветът излизаше с единодушно становище, то биваше

²¹ Пример за това е положителната реакция на ръководството на Съдебния инспекторат, когато министърът на правосъдието предложи да постави Съдебния инспекторат на свое подчинение през август 2017 г. Съдебният инспекторат оспори Решение № 13044 от 2.8.2018 г. на ВМС за отхвърляне на доклада на Съдебния инспекторат относно това, че генералният прокурор нарушава професионалната етика.

²² Бяха образувани дисциплинарни производства срещу генералния прокурор, срещу председателя на Висшия касационен съд, срещу бившия главен прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията, срещу заместник-главния прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията и срещу ръководителя и заместник-ръководителя на отдел в Националната дирекция за борба с корупцията.

²³ Европейският съд по правата на човека подчерта, че всяка намеса в свободата на изразяване на съдия, който изпълнява ръководна длъжност, трябва да бъде обект на строг контрол и че въпросите, свързани с функционирането на съдебната система, се ползват от висока степен на защита в рамките на правото на свобода на изразяване. Съдът подчерта също „възпиращ ефект“ на страха от санкции върху упражняването на свободата на изразяване, и по-специално по отношение на други съдии, които желаят да участват в обществен дебат по въпроси, свързани с правораздаването и съдебната система. Решение на ЕСПЧ от 23 юни 2016 г., *Vaka/Hungary*, 20261/12, параграфи 162-167.

²⁴ В становището си относно законите в областта на правосъдието, Венецианската комисия също изрази опасения относно ограниченията, наложени върху свободата на изразяване на мнение на съдиите и прокурорите в изменения закон 303/2014. Становище № 924 /2018 на Венецианската комисия, стр. 23.

²⁵ Вж. препоръка 7 от Техническия доклад, стр. 19 — SWD (2018) 551.

²⁶ Вж. препоръка 7 от Техническия доклад.

пренебрегнато в съществени случаи²⁷. Въпреки че през 2018 г. институциите на съдебната власт, както и отделните съдии и прокурори, бяха обект на особено остра и публично отправена критика от представители на правителството и на Парламента, Съветът показва нежелание да вземе по своя инициатива решения в отговор на атаките срещу независимостта на съдебната система. Това поражда риск магистратите да бъдат възпирани от изпълнението на обичайната им роля като представители на една от държавните власти посредством изразяването на вижданията си по въпросите, които са от значение за съдебната система²⁸.

Независимост на съдебната власт

Препоръка 1: Да се въведе солидна и независима система за назначаване на висши прокурори, основана на ясни и прозрачни критерии, като се използва подкрепата на Венецианската комисия.

Препоръка 2: Да се гарантира, че подготвяният в момента от парламента Кодекс за поведение на членовете на парламента съдържа ясни разпоредби относно взаимното уважение между институциите и разпоредби, които ясно посочват, че членовете на парламента и парламентарният процес следва да зачитат независимостта на съдебната власт. Подобен кодекс за поведение може да бъде приет за министрите.

Назначения

През януари 2017 г. Комисията повтори препоръката си за въвеждане на система за прозрачни и основаващи се на качествата на кандидатите назначения на висши прокурори, която да предоставя достатъчни гаранции срещу политизиране. В поредица доклади по МСП бяха подчертани слабости във функционирането на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване в рамките на процедурата, като бяха посочени степената на преценка на министъра на правосъдието при подбора на кандидатите, ограничената роля на Висшия магистратски съвет (ВСС) и степената, в която същата процедура за назначаване и освобождаване от длъжност би се прилагала на по-ниските равнища на ръководство в прокуратурата.

В доклада от ноември 2017 г. бе отбелязана липсата на напредък и бе подчертано, че текущите изменения на законите в областта на правосъдието дават възможност за справяне с този проблем. В доклада също така бе припомнена необходимостта да се потърси становището на Венецианската комисия. Румънските органи не предприеха последващи действия по тази препоръка, но Парламентарната асамблея на Съвета на Европа сезира Венецианската комисия²⁹. Становището на Венецианската комисия изтъква изрично необходимостта от промени, за да се гарантира неутрална и обективна процедура за назначаване и освобождаване от длъжност, с баланс между ролите на

²⁷ Например: отрицателните становища относно законодателните изменения на законите в областта на правосъдието през септември и ноември 2017 г., отрицателно становище относно освобождаването от длъжност на главния прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията през март 2018 г., отрицателно становище относно кандидата за длъжността главен прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията през октомври 2018 г.

²⁸ Европейският съд по правата на човека подчерта, че всяка намеса в свободата на изразяване на съдия, който изпълнява ръководна длъжност, трябва да бъде обект на строг контрол и че въпросите, свързани с функционирането на съдебната система, се ползват от висока степен на защита в рамките на правото на свобода на изразяване. Решение на ЕСПЧ от 23 юни 2016 г., Vaka/Hungary.

²⁹ През април 2018 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа поиска становището на Венецианската комисия относно измененията на трите закона в областта на правосъдието.

различните институции³⁰. Измененията на законите в областта на правосъдието обаче доведоха до отслабване на ролята на Висшия магистратски съвет и на ролята на президента на Румъния в процеса на назначаване на висши прокурори и до засилване на ролята на министъра на правосъдието в този процес. Това допълнително концентриране на правомощия в ръцете на министъра на правосъдието не е в съответствие с тази препоръка.

Кодекси за поведение

След последния доклад по МСП критиките в медиите срещу съдебната система и магистратите от страна на правителството и на представители на Парламента продължиха. През цялата 2018 г. съдебната система като цяло бе редовно критикувана, и по-специално институциите, които се занимават с корупцията по високите етажи на властта, както и отделни магистрати. Това поражда явен риск за общественото доверие в съдебната власт³¹ и потвърждава необходимостта от действия за възпиране на откритото предизвикателство по отношение на независимостта на съдебната власт и правната сила на съдебните решения. Правните средства за защита, които бяха изпробвани за противодействие на такова поведение, включваха сезиране на Висшия магистратски съвет и започване на съдебни дела от отделни магистрати. В препоръката на МСП относно кодекс за поведение на членовете на Парламента се иска този проблем да бъде признат от институциите и да бъдат предприети действия за преодоляването му.

В доклада от ноември 2017 г. се посочва приемането на кодекси за поведение от страна на Парламента и на правителството. Имаше надежда, че това ще бъде практически инструмент за решаване на проблема. Данните обаче сочат, че при липса на изрични разпоредби относно зачитането на независимостта на съдебната власт кодексите все още не изпълнява такава функция. Комисията не е уведомена за започване на процедури в Парламента в отговор на случаи, при които изявление е засегнало съдебната независимост.

Съдебна реформа

Препоръка 3: *Сегашната фаза на реформата на румънските наказателни кодекси следва да приключи, като парламентът напредне с плановете си да приеме измененията, внесени след консултацията със съдебните органи през 2016 г. Министърът на правосъдието, Висшият магистратски съвет и Висшият касационен съд следва да финализират план за действие, за да се гарантира, че ще може да се спази новият краен срок за прилагането на останалите разпоредби на Гражданския процесуален кодекс.*

Препоръка 4: *С цел да увеличат допълнително прозрачността и предвидимостта на законодателния процес и да засилят вътрешните гаранции в интерес на необратимостта на напредъка, като следват примера на въведената през 2016 г. от*

³⁰ Становище на Венецианската комисия № 924/2018 от 20 октомври 2018 г. Венецианската комисия призна, че промените, необходими, за да се осигури нужният баланс между ролите на различните институции, може да изискват изменение на Конституцията.

³¹ Вж. препоръката на Съвета на Европа CM/Res (2010) 12 на Съвета на Европа относно съдиите: независимост, ефикасност и отговорности, § 18: „Ако коментират решенията на съдиите, изпълнителната и законодателната власт следва да избягват критики, които биха засегнали независимостта на съдебната власт или общественото доверие в нея.“

правителството прозрачност в процеса на вземане на решения, правителството и парламентът следва да гарантират пълна прозрачност и надлежно да отчетат консултациите със съответните органи и заинтересовани страни в процеса на вземане на решения и законодателната дейност по Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, законодателството за борба с корупцията, законодателството за съблюдаване на етичните норми (несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход), законодателството за правосъдието (засягащо организацията на правосъдната система) и по Гражданския кодекс и Гражданския процесуален кодекс.

Граждански процесуален кодекс

Препоръка 3 се отнася до приключването на реформата на Гражданския процесуален кодекс, като тенденциите показват липса на стабилност при разработването на подобни основни законодателни актове. През декември 2016 г. беше определен нов краен срок — януари 2019 г., за началото на прилагането на останалите разпоредби от Кодекса. В доклада по МСП от ноември 2017 г. беше отбелязано, че са предприети действия за осигуряване на необходимата инфраструктура за новата система. През юни обаче Парламентът прие съществени изменения на Гражданския процесуален кодекс, включително отстраняването на етапа на заседанието при закрити врати в гражданско производство. Някои от тези изменения бяха успешно оспорени пред Конституционния съд от Висшия касационен съд. Поради това законът трябва да бъде преразгледан в Парламента и в този процес следва да се обърне особено внимание на натоварването на Висшия касационен съд.

Наказателни кодекси

В доклада по МСП от ноември 2017 г. беше отбелязано, че препоръката за приключване на сегашния етап от реформата на румънските наказателни кодекси е останала неизпълнена. Препоръката се основава на факта, че е имало постепенен процес на разработване на изменения чрез консултации и на отразяване на необходимостта от адаптиране към скорошни решения на Конституционния съд и транспонирането на директиви на ЕС³². Правителството прие законопроект през ноември 2017 г. Когато обаче през април 2018 г. започнаха обсъжданията в парламентарна комисия, те се основаваха на напълно нови законопроекти и много голям брой изменения. Това беше отразено в окончателните проекти, приети от Парламента през юни и юли.

Измененията представляват задълбочена преработка на кодексите от 2014 г., включително по отношение на процесуалните аспекти на наказателното разследване и съдебния процес и постигането на баланс между обществен интерес от санкциониране на престъплението, правата на жертвите и правата на заподозрените лица. При измененията също така се намалява обхватът на състава на корупцията като престъпление — ако това бъде потвърдено, когато законите се върнат в Парламента след решението на Конституционния съд, то би имало като последствие преоценка на постигнатия до момента напредък по МСП³³.

Измененията не са влезли в сила, тъй като са били оспорени пред Конституционния съд. Конституционният съд постанови през октомври, че значителен брой от

³² Например директивите на ЕС относно презумпцията за невиновност и относно обезпечаването и конфискацията на облиги от престъпна дейност.

³³ Вж. също така третия показател по-долу.

измененията са противоконституционни³⁴. В допълнение към въпросите за конституционността тези изменения предизвикаха многобройни опасения от правно и политическо естество, подчертани от правоприлагащите органи и гражданското общество в Румъния, както и от много партньори извън Румъния³⁵.

На 20 октомври Венецианската комисия прие становище относно измененията на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс.³⁶ Заключениета от становището на Венецианската комисия са много критични и насочват вниманието към опасения по отношение на върховенството на закона, свързани с опасността да останат ненаказани престъпления, липса на качество в законодателството, пропуски при подготовката на това законодателство, както и противоречия с практиката на Европейския съд за правата на човека и с международните задължения на страната, по-специално във връзка с борбата с корупцията. Поради това Венецианската комисия препоръчва „извършването от страна на румънските органи на цялостна преоценка на изменения на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, посредством цялостен и ефективен процес на консултация, с цел създаване на солидно и последователно законодателно предложение, което се ползва от широка подкрепа в рамките на румънското общество и в което се вземат предвид приложимите стандарти.“

Прозрачност и предвидимост на законодателния процес при законодателството в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията

В доклад от ноември 2017 г. се изтъква потенциалът на специалната парламентарна комисия за систематизиране, унифициране и гарантиране на законодателна стабилност в съдебната система да създаде предвидима процедура за изменение, гарантираща дебат и обществена консултация.

Тази комисия е разглеждала реформите на законите в областта на правосъдието и наказателните кодекси. Някои аспекти на законодателната процедура, изготвена от комисията, могат да се считат за напредък по отношение на миналото: дебатите се излъчват, проектите обикновено са достъпни, а институциите на съдебната власт се канят да присъстват на разискванията и могат да дадат своето становище. Въпреки това изборът на спешни процедури силно ограничи ефективността и надеждността на тези възможности. Както и преди е трудно е да се разберат обективните причини за тези спешни процедури на първо място, както и фактът, че въпреки сериозните съмнения, породени от тези проекти, тяхната спешност не бе преразгледана по-късно. Подобни съмнения изразиха румънски институции като Висшия касационен съд, както и външни партньори като Европейската комисия и други държави членки. Липсата на дебат беше особено впечатляваща предвид факта, че вследствие на ускорените процедури дори в самите камари на Парламента имаше незначителен дебат или нямаше никакви дебат по тези ключови и важни за обществото въпроси. През октомври, макар и след завършването на процедурата по законите в областта на правосъдието, правителството внесе допълнителни промени чрез извънредно постановление, като остави дори още по-малко възможности за провеждане на консултации. Този процес би довел до огромно

³⁴ Решение от 12 октомври относно Наказателно-процесуалния кодекс и Решение от 25 октомври 2018 г. относно Наказателния кодекс. Мотивите на тези решения все още не са публикувани.

³⁵ На 4 октомври Европейската комисия изпрати до румънското правителство писмо с искане за становище по някои въпроси, свързани със съвместимостта с правото на ЕС, и на 5 ноември получи отговор, отнасящ се до последващите действия, които предстои да бъдат взети във връзка с решението на Конституционния съд.

³⁶ Становище № 930 /2018 на Венецианската комисия.

предизвикателство за съдебните органи при изпълнението и до реален риск за правосъдието, но подобни опасения изглежда не са били взети предвид по време на процеса.

Членовете на Парламента заявиха, че законодателният процес е прозрачен и отчита становището на органите на съдебната власт. Вярно е, че законодателството включва изменения, предложени от самите органи на съдебната власт. Това обаче не се отнася за повечето от най-противоречивите разпоредби, които бяха приети, без да има яснота относно причините, поради които становищата на съдебните органи бяха отхвърлени. Машабът на въпросите, поставени от Конституционния съд — дори и само по конституционни теми — отново подчертава лошата подготовка за тези изменения и последиците от отказа да се използва експертният опит на ключовите институции на съдебната власт. Както също бе посочено от Венецианската комисия и GRECO, когато се предвиждат такива основни правни промени, следва да се очаква Парламентът да предприеме истински дебат относно обществените потребности и въздействието на измененията, въз основа на широки консултации: това са въпроси от обществен характер, а въпросите за конституционосъобразността, които са предмет на проверка от Конституционния съд, не може да се разглеждат като единствените, които имат значение. Фактът, че в становището на Венецианската комисия относно законите в областта на правосъдието се установяват неразрешени основни проблеми в тези закони, както и опасенията, че измененията на Наказателния кодекс и Наказателнопроцесуалния кодекс може да се окажат в противоречие с правните задължения на Румъния в рамките на ЕС и на международно равнище, са примери за рисковете от подобни ускорени процедури. Не може да се счита, че този процес е в съответствие с препоръката.

Препоръка 5: Правителството следва да въведе подходящ план за действие за решаване на въпроса с изпълнението на съдебните решения и прилагането от публичната администрация на съдебната практика, включително механизъм за осигуряване на точна статистика, за да се даде възможност за извършване на мониторинг в бъдеще. То следва също така да разработи система за вътрешен мониторинг с участието на Висшия магистратски съвет и Сметната палата, за да се гарантира правилното изпълнение на плана за действие.

Препоръка 6: Стратегическото ръководство на съдебната система, а именно министърът на правосъдието, Висшият магистратски съвет, Висшият касационен съд и главният прокурор, следва да осигури изпълнението на приетия план за действие и да въведе редовно съвместно публично докладване относно изпълнението му, в това число относно решенията на проблемите, касаещи недостига на съдебни секретари, прекомерната натовареност и закъсненията при обявяването на мотивите на решенията.

Зачитане на съдебните решения

Зачитането и изпълнението на съдебните решения е неразделна част от ефикасността на съдебната система, както е посочено в първия показател³⁷. След като бе осъдена от Европейския съд по правата на човека през 2016 г., Румъния предложи на Комитета на министрите на Съвета на Европа план за действие с цел преодоляване на структурните

³⁷ Ръководство по член 6 на Европейската конвенция за правата на човека — Право на справедлив съдебен процес (гражданскоправен аспект), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_BUL.pdf.

проблеми, свързани с неизпълнение на съдебните решения срещу държавата³⁸. Този план за действие и допълнителните мерки, изискани от Комитета на министрите на Съвета на Европа, са от пряко значение за изпълнението на настоящата препоръка.

Предприемат се стъпки за напредък по плана за действие, а през септември правителството получи списък с мерки, които трябва да бъдат приложени. Предложенията включват изменения на правната рамка, за да се гарантира своевременно изпълнение, и механизъм за надзор и предотвратяване на забавянето на изпълнението на съдебните решения, за които държавата е длъжник. Министерството на правосъдието и Висшият магистратски съвет също отбелязват напредък с информационен регистър на съдебните решения, по които държавата е длъжник или кредитор³⁹.

Структурни реформи на съдебната система

В доклада от ноември 2017 г. бе отбелязано, че всеобхватният план за действие, приет през 2016 г.⁴⁰ за определяне на стъпките на структурните реформи, които трябва да бъдат предприети до 2020 г. за развитие на съдебната система, е в ход и че той следва да бъде инструмент, който да донесе значителни ползи за ползвателите на правосъдната система и който да подобри общественото доверие. Този план за действие беше разработен и адаптиран през 2018 г. и се ползва с финансовата подкрепа на структурните фондове на ЕС⁴¹, като следва насоките, приети по време на заседанията на Стратегическия съвет за управление. В него се разглеждат и въпроси като създаването на постоянен механизъм за диалог между представителите на трите държавни власти и актуализиране на информационна система за целите на защита на данни.

При все това Стратегическият съвет за управление не прерасна във форум, способен да отговори на основните стратегически въпроси за съдебната система. Изглежда например, че той не е изиграл никаква роля в дебатите относно промени в законите в областта на правосъдието и гражданските и наказателните кодекси, които ще имат съществени последици за функционирането и организацията на съдебната система. Както е посочено по-горе, прилагането на законите в областта на правосъдието бе осъществено чрез едностранни извънредни постановления, а не чрез консенсусни решения на Стратегическия съвет за управление.⁴²

Препоръка 7: Новият състав на Висшия магистратски съвет следва да изготви обща програма за мандата си, която да включва мерки за насърчаване на прозрачността и отчетността. Тя следва да включва стратегия за повишаване на информираността, в

³⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>.

³⁹ Вж. препоръка 5 от Техническият доклад.

⁴⁰ План за действие за прилагане на Стратегията за развитието на съдебната власт (2015—2020 г.), одобрен с правителствено решение № 282/2016.

⁴¹ Висшият магистратски съвет, Националният съдебен институт, Националната школа за съдебни секретари и Съдебният инспекторат успешно са кандидатствали за проекти по специфична цел 2.3 на Оперативна програма „Административен капацитет“. Прокуратурата също изпълнява няколко проекта, финансирани по линия на същите стратегически цели.

⁴² Извънредно постановление № 90/2018 от 10 октомври 2018 г. относно мерки за привеждането в действие на Отдела за разследване на престъпления, извършени в съдебната система; Извънредно постановление № 92/2018 от 16 октомври 2018 г. за изменение на Закона за статута на магистратите; Извънредно постановление № 77/2018 от 5 септември 2018 г. за назначаване на междинните управленски екип на Съдебния инспекторат.

която да е предвидено провеждането на редовни открити заседания с общи събрания на съдии и прокурори на всички равнища, както и с гражданското общество и професионалните организации, и да предвижда изготвянето на годишен доклад, който да бъде обсъждан на общи събрания на съдии и прокурори.

Прозрачност и отчетност на Висшия магистратски съвет

В доклада от ноември 2017 г. се посочва, че е Висшият магистратски съвет е изложил приоритетите си за своя мандат (2017—2022 г.), предоставяйки начална основа за насърчаване на отчетността на институцията. В доклада се отбелязва също, че въпреки предизвикателствата в ситуацията Съветът е бил в състояние да вземе трудни решения, като например отхвърлянето на предложените изменения на законите в областта на правосъдието. В него се заключава, че „Съветът следва да продължи да консолидира работата си в защита на репутацията на съдебната власт по последователен и ефективен начин и да допринесе за конструктивен и прозрачен диалог с правителството и Парламента“.

Оттогава обстоятелствата все повече затрудняват Съветът да запази подхода, изложен в приоритетите му, след като правителството отхвърли поредица негови становища⁴³. Съветът беше разделен по отношение на това как да се реагира на препоръките на Венецианската комисия и на GRECO относно законите в областта на правосъдието, дори и в области, свързани повече с управлението, като анализа на въздействието на изменения, отнасящи се например до ранното пенсиониране и забавянето на навлизането в професията.

От Съвета беше поискано да представи гледна точка относно измененията на наказателните кодекси⁴⁴. Съветът проведе консултации с всички съдилища и прокуратури и представи резюмирана гледна точка на парламентарната комисия. Членове на Съвета присъстваха на обсъжданията в Парламента и предложиха изменения и направиха коментари. Въпреки това след като законите бяха приети от Парламента, Съветът не даде становище относно промените, нито анализира въздействието на измененията върху съдебната система.

В доклада от януари 2017 г. беше специално изтъкнато значението на публичното докладване от страна на Съвета за действията, които е предприел в защита на независимостта на правосъдието и на репутацията, независимостта и безпристрастността на магистратите. Въпреки това Съветът не съумя да предостави силна защита в това отношение въпреки общата атмосфера на публични критики към магистратурата и съдебните институции.

През януари 2017 г. Комисията даде оценка „значителен напредък“ по първия показател. Характерно за сегашното положение е, че въпреки наличието на напредък по изпълнението на препоръка 5 (изпълнение на съдебните решения) други действия на Румъния доведоха до обрат в постигнатия напредък или го поставиха под въпрос. Препоръки 1, 3 и 4 не бяха изпълнени. По препоръки 2, 6 и 7 не беше отбелязан напредък към постигането на съществени резултати. В по-общ план законодателните промени, подкопаващи гаранциите за независимост на съдебната власт и съсредоточаващи повече правомощия у правосъдния министър, и поредицата

⁴³ Вж. бележка под линия 27.

⁴⁴ Членовете на ВМС уведомиха мисията по МСП, че „гледна точка“ не е същото като становище и не изисква решение на пленарно заседание на ВМС.

от действия, оказващи натиск върху ключови съдебни институции, представляват връщане назад на румънските органи от основата за оценката от януари 2017 г. Извършваните понастоящем изменения на Наказателния кодекс и на Наказателно-процесуалния кодекс също носят голям риск от връщане назад. Поради това Комисията е на мнение, че първият показател не може да се смята за изпълнен и че за изпълнението му са необходими допълнителни препоръки, както е посочено в заключението на настоящия доклад.

3.2. Втори показател: Правната уредба за съблюдаване на етичните норми и Националната агенция по интегритет

Препоръка 8: Да се гарантира пускането в действие на системата PREVENT. Национална агенция по интегритет (НАИ) и Националната агенция за обществени поръчки следва да въведат докладване относно предварителните проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки и съответно предприетите последващи действия, в това число последващи проверки, както и относно установените случаи на конфликт на интереси или корупция, и да въведат също така организация за провеждането на обществени обсъждания, така че правителството, местните органи на управление, съдебната власт и гражданското общество да бъдат поканени за реакция.

Препоръка 9: Парламентът следва да взема прозрачно решенията си, що се отнася до последващите действия във връзка с окончателни и неотменими решения относно несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход, които са били постановени срещу негови членове.

Системата PREVENT

Системата PREVENT е разработена за предотвратяване на конфликтите на интереси при процедурите за възлагане на обществени поръчки посредством създаване на механизъм за предварителна проверка и предоставяне на възлагащите органи на възможност да отстраняват евентуални проблеми преди възлагането на обществената поръчка. Системата вече функционира пълноценно и Националната агенция по интегритет (НАИ) отчита положителни резултати⁴⁵. В допълнение към предупрежденията PREVENT също така повиши осведомеността сред възлагащите органи. Като цяло изглежда, че превантивният подход набира скорост и желанието на огромното мнозинство от договарящите органи да предотвратят потенциални конфликти на интереси преди подписването на договорите показва значението на този подход. Извършена беше законодателна промяна, с която беше въведена възможност за

⁴⁵ От въвеждането ѝ в експлоатация през юни 2017 г. до 1 септември 2018 г. PREVENT е анализирала 16 210 процедури за възлагане на обществени поръчки на обща стойност 15,470 милиона евро. Осем процента от анализираните процедури са свързани със средства на ЕС. НАИ е издала 57 предупреждения във връзка с интегритета, като някои от тях засягат поръчки с много голяма стойност. Общата стойност на процедурите за възлагане на обществени поръчки, за които бяха издадени предупреждения във връзка с интегритета, възлиза на 112 милиона евро. Договарящите органи са предотвратили потенциален конфликт на интереси в 48 случая. В 9 случая не са били предприети никакви действия във връзка с потенциалния конфликт на интереси. НАИ е започнала разследване за конфликт на интереси в два от тези случаи.

налагане на глоба на договарящ орган, който не е отговорил на сигнал от системата PREVENT, но добавената ѝ стойност е неясна⁴⁶.

В по-общ план добрите резултати на Агенцията при разследването на несъвместимост и административни конфликти на интереси се запазиха⁴⁷. Въпреки това стабилността на правната уредба за съблюдаване на етичните норми продължава да бъде изправена пред предизвикателства. Парламентът прие през юли две законодателни предложения въпреки отрицателното становище на НАИ. Първото предложение би въвело тригодишна давност за преследване на деянията, в резултат на които е налице конфликт на интереси или несъвместимост⁴⁸. Второто предложение би променило режима за налагане на санкции при конфликт на интереси за служители на местната власт на изборни длъжности⁴⁹. И двете предложения бяха оспорени в Конституционния съд⁵⁰. Налице са още висящи предложения в Парламента.

Друго предизвикателство са финансовите ресурси на НАИ. След като през 2017 г. бюджетът на Агенцията беше сериозно намален, извършването на допълнителни намаления създава риск от изпадане на НАИ във финансови затруднения при плащането на заплатите и на задълженията към доставчиците⁵¹. От основно значение е Агенцията да разполага с необходимите ресурси, за да продължи да изпълнява задачите си в съответствие с втория показател.

Последващи действия във връзка със съдебни решения, отнасящи се до членове на Парламента

В предходни доклади по МСП бе обърнато внимание на забавянията и явната непоследователност при прилагането на санкции по отношение на членове на Парламента, за които с окончателно съдебно решение във връзка с доклад на Агенцията е установено, че се намират в положение на несъвместимост или конфликт на интереси. Поради това в доклада от ноември 2017 г. Комисията препоръча по-голяма прозрачност при вземането на решенията и отправи конкретни предложения в тази насока. От октомври 2016 г. насам са били постановени пет окончателни и неотменими съдебни решения срещу членове на Парламента. В два случая, както и в два други случая, свързани с изборите през декември 2016 г.,⁵² Парламентът уведоми писмено НАИ, че няма да се налагат дисциплинарни санкции⁵³. По останалите случаи Парламентът все още не е реагирал. Подобни писма представляват крачка напред от гледна точка на прозрачността, но обосновката на Парламента създава риск от отслабване на

⁴⁶ Извънредно постановление 98/2017 от 14 декември 2017 г. Вж. също препоръка 8 от Техническия доклад, стр. 22.

⁴⁷ Вж. също показател 2 от Техническия доклад, стр. 21

⁴⁸ Закон за изменение на Закон 176/2010 относно интегритета в публичната служба.

⁴⁹ Закон за изменение на Закон 393/2004 относно статута на служителите на местната власт на изборни длъжности.

⁵⁰ Конституционният съд се произнесе по единия от законите на 16 октомври 2018 г., а по другия — на 6 ноември 2018 г., като в съобщение за медиите обяви първото законодателно предложение за противоконституционно.

⁵¹ От около 33 милиона леи през 2016 г. на 22,5 милиона леи през 2017 г. През 2018 г. бюджетът беше намален на 18 милиона леи (НАИ поиска допълнителни 1,5 милиона леи, но искането ѝ не беше одобрено).

⁵² Тези общо три случая бяха посочени в доклада от ноември 2017 г. COM(2017) 751, стр. 9.

⁵³ Той се позова на решенията на Постоянното бюро на Камарата на депутатите от февруари 2018 г. Вж. също препоръка 9 от Техническия доклад.

възпиращия ефект на санкциите. Аргументът беше, че не е било предприето действие, тъй като въпросният инцидент във връзка със съблюдаването на етичните норми се е случил по време на предходен мандат или на предходна длъжност. Това не е тълкуването, прилагано до този момент от съдилищата или други публични институции. Следователно, изглежда, е нужно да се внесе яснота във връзка с правилата относно несъвместимостта и конфликта на интереси по начин, който изпълнява показателя по МСП за осигуряване на „актове със задължителен характер, въз основа на които могат да бъдат налагани санкции с възпиращ ефект“.

Комисията е на мнение, че постигнатият през ноември 2017 г. значителен напредък по втория показател е в застой. Препоръка 8 е изпълнена доколко, доколкото PREVENT беше утвърдена като ефективно средство за превенция. За да се постигне напредък по препоръка 9, е необходимо сегашната неяснота по отношение на правилата да бъде отстранена.

3.3 Трети показател: Борба с корупцията на високо равнище

Устойчивост на Националната дирекция за борба с корупцията и необратимост на борбата с корупцията

В доклада от януари 2017 г. беше признат същественият напредък, отбелязан в борбата с корупцията на високо равнище. В него беше подчертано също така, че отслабването или стесняването на обхвата на корупционните престъпления или сериозните предизвикателства за независимостта и ефективността на антикорупционната прокуратура биха представлявали отстъпление от постигнатото. Промените, настъпили от доклада по МСП от ноември 2017 г. насам, накараха Комисията да преразгледа оценката си. Упражняването на натиск върху ключовите институции за борба с корупцията предизвика нарастващо безпокойство за трайната им способност да постигат резултати, а от там и за необратимостта на борбата с корупцията.

Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) беше подложена на особен натиск, който би могъл да накърни нейната независимост. Ожесточените критики от високопоставени политици в публичното пространство и медиите и фактът, че отрицателното становище на Висшия магистратски съвет беше пренебрегнато както във връзка с уволнението на главния прокурор на НДБК, така и във връзка с предложеното назначаване на нов главен прокурор на НДБК, повдигнаха сериозни съмнения относно процедурата (вж. по-горе). Министърът на правосъдието стартира също така назначаването на нови заместници и нови началници на отдели по същата процедура. Изменените закони в областта на правосъдието създават също така потенциални затруднения с оглед на служителите, за които може да се наложи да напуснат НДБК. През октомври правителството прие ново извънредно постановление, с което ще бъдат променени изискванията за прослужено време за прокурорите в НДБК, като това може да има допълнително отрицателно въздействие върху оперативния капацитет на НДБК.

Упражняването на натиск засегна и Висшия касационен съд (ВКС), и по-специално съдиите от наказателното отделение. Както беше посочено по-горе, правителството сезира Конституционния съд по спор между него и Висшия касационен съд. Това е в допълнение към натиска от вътрешността на самата съдебна система — възникна спор, когато Висшият магистратски съвет не поднови мандата на председателя на наказателното отделение на ВКС, което разглежда множество дела за корупция на

високо равнище, и когато Съдебният инспекторат беше сезиран във връзка с председателя на ВКС (вж. по-горе).

Възможно е предприетите от правителството действия да са намерили също така отражение в явно намаляване на сътрудничеството с НДБК, като се твърди, че много публични институции като министерства, Сметната палата и други контролни органи проявяват по-голямо нежелание да докладват за потенциални случаи на измама и корупция⁵⁴.

Създаването на новия отдел за разследване на престъпления, извършени от магистрати, предвидено с изменените закони в областта на правосъдието, поражда конкретно безпокойство във връзка с борбата с корупцията — една нова структура може да бъде по-уязвима от гледна точка на независимостта, отколкото беше НАИ досега, тъй като би могла да бъде използвана като допълнителен инструмент за сплашването на магистрати и упражняването на натиск върху тях. Освен това като звено с обща насоченост, в чиято компетентност попадат всички престъпления, извършени от магистрати, отделът също така няма да разполага с необходимите експертни знания за разследването на специфични корупционни престъпления, а последствията ще бъдат по-лоши, ако разследванията по отношение на всички лица, свързани със случай, в който е замесен магистрат, също бъдат изключени от компетентността на НАИ. Що се отнася до правната уредба, измененията в Наказателния кодекс и в Наказателно-процесуалния кодекс, които Парламентът прие преди лятото, също биха могли да подкопаят борбата с корупцията (вж. по-горе). Въздействието върху корупцията беше подчертано в многобройните критики на тези изменения. Освен че разследването, наказателното преследване и издаването на присъди са сериозно възпрепятствани, обхватът на няколко състава на корупционни престъпления беше ограничен. Това беше важен елемент и в становището на Венецианската комисия относно кодексите⁵⁵ и може да повдигне въпроси за съвместимостта с ратифицираните от Румъния международни конвенции. Венецианската комисия подчерта, че „*взети поотделно, но най-вече с оглед на кумулативния ефект от тях, много изменения ще засегнат сериозно ефективността на румънската система за наказателно правосъдие при борбата с различни престъпления, включително престъпления, свързани с корупция, престъпления, свързани с насилие, и организирана престъпност.*“ Няма данни темата за съвместимостта с международните задължения да е била обсъждана от правителството или Парламента. Някои от тези промени бяха обявени за противоконституционни⁵⁶.

Препоръка 10: *Да се приемат обективни критерии за вземане на решения и за мотивиране на свалянето на имунитета на членове на Парламента, за да се спомогне за това да се гарантира, че имунитетът не се използва, за да се избегнат разследване и наказателно преследване за корупционни престъпления. Правителството би могло също така да разгледа възможността да измени закона, за да ограничи имунитета на министрите до периода, в който заемат длъжността. Тези стъпки могат да бъдат подпомогнати от Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO)⁵⁷. Парламентът следва да въведе система за редовно докладване относно*

⁵⁴ Вж. също третия показател от Техническия доклад.

⁵⁵ Становище 930 /2018 на Венецианската комисия.

⁵⁶ Решение на Конституционния съд от 25 септември 2018 г. относно специалния закон за корупцията № 78/2000 и Решение на Конституционния съд от 25 октомври 2018 г. относно Наказателния кодекс.

⁵⁷ Групата държави срещу корупцията (GRECO) е създадена от Съвета на Европа през 1999 г., за да следи за спазването на стандартите на организацията за борба с корупцията.

решенията, взети от неговите камари по искания за снемане на имунитет, и би могъл да организира обществено обсъждане, така че да се даде възможност за реакция от страна на Висшият магистратски съвет и гражданското общество.

Препоръка 10 се отнася до отчетността на Парламента, когато взема решения по искания на прокуратурата за разрешаване на превантивни мерки, като например претърсване или арест, и по искания за разрешаване на разследването срещу член на Парламента, който е бивш или настоящ министър. Това е правомощие по силата на Конституцията, което е налице в множество парламентарни системи, в които съществува имунитет за защита на членовете на Парламента при упражняването на техния изборен мандат. Препоръката се отнася не до факта, че такова правомощие съществува, а до начина, по който то бива упражнявано. В предходните доклади по МСП беше подчертано значението на прозрачните критерии, за да се помогне на Парламента да покаже, че упражнява това правомощие по обективен начин. Прозрачните критерии ще спомогнат също така да се покаже, че отхвърлянето на искания на прокуратурата е свързано със защитата на членовете на Парламента при упражняването на мандата им, а не с ограничаването или избягването на разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления.

В доклада от ноември 2017 г. беше приветстван фактът, че се обръща внимание на необходимостта от по-голяма прозрачност по отношение на последващите действия във връзка с искания на прокуратурата. Беше посочено обаче, че е необходимо да се работи повече по препоръка 10, и отново беше отправен съвет да се търси съдействието на Венецианската комисия и GRECO. Комисията по правни въпроси към Камарата на депутатите изрази готовността си да използва критериите, установени от Венецианската комисия, но досега това не се е случило⁵⁸, нито е било формално отразено в правилника на Камарата или Сената.

През 2018 г. не бяха предприети никакви действия във връзка с отправената към правителството покана за разглеждане на възможността за изменение на закона с цел поясняване, че министерският имунитет се отнася само до действията на министри по време на мандата им. В хода на годината до август 2018 г. президентът на Румъния уважи две искания за започването на наказателно разследване срещу бивши министри, които не са членове на Парламента.

Освен това в препоръката беше посочено, че решенията трябва да се оповестяват и че е необходимо да се организира обществено обсъждане. Първа стъпка в тази посока са директните предавания на обсъжданията в парламентарните комисии и пленарната зала. Предаванията могат да бъдат гледани онлайн и по-късно.

Въз основа на анализ на третия показател Комисията може да потвърди заключението си от ноември 2017 г., че е необходима допълнителна работа по препоръка 10. Освен това поради действията на Румъния съществуването на основанието за дадената през януари 2017 г. положителна оценка по третия показател е под въпрос. Поради това изпълнението на препоръка 10 вече не може да се счита за достатъчно за целите на прекратяването на наблюдението по показателя и в тази връзка в заключенията на настоящия доклад са включени допълнителни препоръки.

⁵⁸ През периода от септември 2017 г. до август 2018 г. е имало едно искане за разрешение за започването на наказателно разследване срещу бивш министър, който понастоящем е член на Парламента. Камарата на депутатите отхвърли искането. Позоваване на критерии не беше направено.

3.4 Четвърти показател: Борба с корупцията на всички равнища

Препоръка 11: Да продължи изпълнението на Националната стратегия за борба с корупцията, като се спазят сроковете, определени от правителството през август 2016 г. Министърът на правосъдието следва да въведе система за докладване относно ефективното изпълнение на Националната стратегия за борба с корупцията (в това число статистика за инцидентите във връзка със съблюдаването на етичните норми в публичната администрация, информация за дисциплинарните процедури и санкциите и информация за структурните мерки, приложени в уязвими области).

Препоръка 12: Да се гарантира, че Националната агенция за управление на иззети активи функционира пълноценно и ефективно, за да може тя да публикува първи годишен доклад с надеждна статистическа информация за отнемането на активи, придобити от престъпна дейност. Агенцията следва да въведе система за редовно докладване във връзка с изграждането на административен капацитет, резултатите по отношение на отнемането и управлението на активи, придобити от престъпна дейност.

Националната стратегия за борба с корупцията

През последната година беше отчетено известно продължаване на напредъка във връзка с Националната стратегия за борба с корупцията. През март 2018 г. техническият секретариат в рамките на Министерството на правосъдието публикува първия си мониторингов доклад⁵⁹. Техническият секретариат продължи да извършва тематични оценки на публични институции, чиято цел е да се провери как институциите определят рисковете от корупция в ключови области и какви мерки са въведени за предотвратяването на инциденти. Със средства на ЕС ще се подкрепи извършването на партньорски оценки. Изглежда, че изпълнението на Стратегията е напреднало в някои важни уязвими сектори, по-специално в образованието и в Министерството на вътрешните работи, както и на местно равнище. В здравеопазването обаче напредъкът не е толкова явен.

Една от целите на стратегията е да се подобрят резултатите в борбата с корупцията чрез прилагането на наказателни и административни санкции. През последната година Националната агенция по интегритет и Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) продължиха да работят, а Генералната прокуратура продължи наказателното преследване на корупционни престъпления, които не попадат в правомощията на НДБК⁶⁰. Въпреки това, както беше посочено по-горе, ефективността на тези ключови институции беше поставена пред предизвикателство, а няколко текущи законодателни инициативи будят безпокойство относно потенциалното им въздействие върху изпълнението на стратегията и изпращат противоречиви сигнали по отношение на политическата подкрепа за продължаване на предотвратяването и санкционирането на корупцията. Сред тези инициативи са измененията в Наказателния и в Наказателно-процесуалния кодекс, както и в правната уредба за съблюдаване на етичните норми, като съществува риск от отрицателни последици за всяко равнище на публичната администрация.

Национална агенция за управление на иззети активи

⁵⁹ Доклад за напредъка в изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията 2016—2020 г. през 2017 г. <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>.

⁶⁰ Резултатите, постигнати от институциите, са представени подробно в Техническият доклад.

Националната агенция за управление на иззети активи (НАУИА) вече функционира пълноценно, продължава да разширява дейността си и ясно посочва това в годишните си доклади. Агенцията напредна в разработването на национална интегрирана система за мониторинг на мерките, предприемани от органите на всеки етап от процеса на отнемане на имущество. Независимо от това НАУИА има потенциал за допълнително развитие. Важен елемент в това отношение ще бъде развиването на дейностите на Агенцията, свързани с преразпределяне на иззетите активи за социални и обществени цели, когато законодателството позволява да се оказва подкрепа за проекти на гражданското общество, като например правно образование, предотвратяване на престъпления, оказване на помощ на жертви и други проекти от публичен интерес. До този момент Агенцията не е успяла да организира покана за представяне на предложения в тази сфера поради липса на достатъчно административен капацитет. През октомври 2018 г. нейният персонал наброяваше едва 20 души от предвидените 35, което ограничава работата ѝ до изпълнението на основните задачи⁶¹.

Въз основа на анализ на четвъртия показател Комисията може да потвърди заключението си от ноември 2017 г., че е необходимо да се работи повече, за да се постигне напредък по изпълнението на показателя. Предотвратяването на корупцията е възпрепятствано от политически промени, които подкопават надеждността на напредъка (препоръка 11). Що се отнася до препоръка 12, Комисията може да заключи, че тази препоръка е изпълнена, но е важно да се осигурят достатъчно човешки ресурси за НАУИА.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През дванайсетте месеца от ноември 2017 г. Румъния предприе известни стъпки за изпълнение на отправените в доклада от януари 2017 г. препоръки. Въз основа на оценката в настоящия доклад Комисията смята, че препоръки 8 и 12 могат да бъдат счестени за изпълнени и че по препоръки 5 и 9 е бил отбелязан допълнителен напредък.

Оценката в доклада от януари 2017 г. обаче винаги е била обусловена от избягването на отрицателни стъпки, поставящи под въпрос постигнатия през изминалите десет години напредък. Влизането в сила на изменените закони в областта на правосъдието, натискът върху независимостта на съдебната власт като цяло и върху Националната дирекция за борба с корупцията в частност и други действия, подкопавали борбата с корупцията, доведоха до обрат в напредъка или поставиха под въпрос неговата необратимост, особено във връзка с първия и третия показател.

Вследствие на това дванайсетте препоръки, отправени в доклада от януари 2017 г., вече не са достатъчни за прекратяването на действието на МСП в съответствие с определената от председателя Юнкер цел и в тази връзка в настоящия доклад се отправят допълнителни препоръки. За тази цел ще бъде необходимо ключовите институции в Румъния да демонстрират силен ангажимент към независимостта на съдебната власт и борбата с корупцията като задължителни основни елементи и да възстановят капацитета за действие на националните гаранции и механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване, когато е налице риск от отстъпване назад.

За справяне със ситуацията се препоръчват следните действия:

⁶¹ Наскоро бяха разрешени няколко процедури за наемане на служители.

Закони в областта на правосъдието

- Незабавно да се спре прилагането на законите в областта на правосъдието и на последвалите извънредни постановления.
- Да се преразгледат законите в областта на правосъдието, като изцяло се вземат под внимание препоръките по линия на МСП, препоръките на Венецианската комисия и препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO).

Назначавания/уволнения в съдебната система

- Незабавно да се спрат всички текущи процедури за назначения и уволнения на висши прокурори.
- Да се започне нова процедура за назначаване на главен прокурор на НДБК с доказан опит в наказателното преследване на корупционни престъпления и с ясен мандат за НДБК за продължаване на професионалното, независимо и безпристрастно разследване на корупцията.
- Висшият магистратски съвет незабавно да назначи временен екип, който да ръководи Съдебния инспекторат, и в срок от три месеца да назначи нов ръководен екип в Инспектората след провеждането на конкурс.
- Да се зачитат отрицателните становища на Висшия магистратски съвет относно назначаването или уволнението на прокурори на ръководни постове до приемането на нова законодателна уредба в съответствие с препоръка 1 от януари 2017 г.

Наказателни кодекси

- Да се замрази влизането в сила на промените в Наказателния кодекс и в Наказателно-процесуалния кодекс.
- Да се възобнови преразглеждането на Наказателния кодекс и на Наказателно-процесуалния кодекс, като изцяло се вземе под внимание необходимостта от съгласуваност с правото на ЕС и международните инструменти за борба с корупцията, както и с препоръките по линия на МСП и становището на Венецианската комисия.

Комисията ще продължи да следи отблизо положението и ще го оцени преди края на мандата на настоящата Комисия. Незабавното изпълнение на допълнителните мерки е от основно значение за възстановяването на нормалния ход на процеса на реформи и за продължаването по пътя към прекратяване на действието на МСП, както беше посочено в доклада от януари 2017 г.