



Брюксел, 22.1.2014 г.
COM(2014) 37 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2014) 37 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През юли 2012 г. Европейската комисия публикува доклад с цялостна оценка на напредъка на Румъния пет години след началото на механизма за сътрудничество и проверка (МСП).¹ В него беше отбелязано, че много от необходимите съставни елементи са налице и че механизмът за сътрудничество и проверка е допринесъл значително за реформирането на Румъния. Вниманието беше насочено към изпълнението на реформите. Докладът, неговата методология и неговите заключения бяха също така одобрени в заключенията на Съвета на министрите.²

Върху доклада се отразиха и събитията в Румъния от юли 2012 г., което повдига специфични въпроси относно върховенството на закона и независимостта на съдебната власт в Румъния. Комисията посвети междинен доклад на тези въпроси през януари 2013 г.³ В доклада се заключава, че Румъния е изпълнила няколко, но не всички препоръки на Комисията по тези въпроси. Освен това се отбелязваше необходимостта от ускоряване на работата по изпълнение на препоръките на Комисията за реформата на съдебната власт, съблюдаването на етичните норми и борбата с корупцията.

В настоящия доклад се прави оценка на напредъка, постигнат от Румъния, от изготвянето на тези доклади досега в две основни области, обхванати от МСП, а именно съдебната реформа и борбата с корупцията. Историята на МСП до този момент показва, че напредъкът не е праволинеен, като постиженията в една област може да бъдат ограничени или обезсмислени от неуспехите в друга област. През декември 2013 г. с решенията си Парламентът напомни, че основните принципи и цели на реформата все още се оспорват – беше необходима намесата на Конституционния съд, за да бъдат потвърдени тези принципи. Поради това е особено трудно да се оцени устойчивостта на реформата и да се прецени доколко е набрана инерция в национален план, за да се гарантира, че положителната тенденция като цяло е гарантирана.

Следва да се отбележи, че трудностите от 2012 г. не отслабиха решимостта на много институции и отделни лица в Румъния да продължат да консолидират напредъка. Комисията счита, че процесът на мониторинг посредством МСП, възможностите, предоставени от средствата на ЕС, и конструктивният ангажимент на Комисията и редица държави членки продължават да оказват ценна подкрепа за реформата в Румъния. Следващият доклад ще бъде изготвен след около една година.

¹ COM(2012) 410 final.

² 24 септември 2012 г.

³ COM(2013) 47 final. Анализът и препоръките в този доклад бяха одобрени в заключенията на Съвета по общи въпроси, приети на 11 март 2013 г.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В РУМЪНИЯ

2.1 Съдебна система

Независимостта на съдебната власт и върховенството на закона беше централна тема в доклада от юли 2012 г. и последвалия го доклад от януари 2013 г.⁴ Тя е принципен въпрос и във вътрешния дебат на Румъния, като съдебните институции акцентират върху тази страна от своята дейност. Това може да е повлияло върху равнището на доверие в съдебните институции в Румъния.⁵

Независимост на съдебната власт и върховенство на закона

Конституционен ред

Въпреки че строго погледнато Конституцията и Конституционният съд не са част от съдебната власт, те са в основата на върховенството на закона. Повече не се повториха случаите на оспорване на авторитета на Конституционния съд от лятото на 2012 г., напротив – той дори консолидира позицията си на важен арбитър. Конституционният съд ще продължи да има основен принос за защитата на основополагащите принципи, като разделението на властите, включително за всяко бъдещо обсъждане на конституционни промени.

Тъй като се очаква конституционният дебат отново да бъде подет тази година, ще бъде важно да се гарантира, че Висшият съдебен съвет (ВСС) има възможност да представи становище по всички области, свързани със съдебната власт. По-специално, ще трябва да се внимава да не се допускат изменения, които разширяват полето на действие на политиките да оказват влияние върху съдебното ръководство или да поставят под съмнение независимостта или авторитета на съдебната власт. Поради тази причина ангажиментът на правителството да се консултира по-специално с Венецианската комисия е важен знак за ангажимента на Румъния да основе всички бъдещи конституционни промени върху европейските норми. Румънските власти също така ясно заявиха намерението си да продължат да информират Европейската комисия.

Натиск върху независимостта на съдебната власт

През лятото и есента на 2012 г. Комисията получи голям брой свидетелства от съдебни институции във връзка с пряката критика от страна на политици и политически мотивирани атаки на медии срещу отделни съдии, прокурори и членове на техните семейства, както и срещу съдебни и прокурорски институции.⁶ От 2012 г. насам броят и интензивността на тези атаки изглежда намаляха, но продължава да има примери за такива. Това включва случаи, при които съдебни институции и магистрати бяха пряко критикувани точно преди постановяването на съдебни решения относно важни политически личности.

⁴ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final.

⁵ В специално проучване на Евробарометър № 385 относно правосъдието румънското обществено доверие в съдебната власт – на равнище от 44% – не беше далеч под средното равнище за ЕС (53%), а Румъния заема 17^{-то} място сред 28-те държави – членки на ЕС, по отношение на доверието.

⁶ COM(2013) 47 final, стр. 4.

Това контрастира с практиката в много други държави членки, в които зачитането на принципа на разделение на властите и независимостта на съдебната власт, гарантирани от писани или неписани правила, води до ограничаване на степента, в която политиките си позволяват да коментират съдебни решения.

ВСС е главният защитник на независимостта на правосъдието, като той изпълняваше тази задача системно и професионално, което спомогна въпросът да се възприеме по-сериозно от гражданите и политиките. Това се превърна във все по-важна част от задачите на ВСС, като наличието на ясна и обществено достъпна процедура за това как ВСС следва да реагира в такива случаи ще допринесе за консолидирането на тези му функции. ВСС би могъл също да потърси други начини, за да демонстрира институционална подкрепа за отстояването на независимостта на съдебната власт на практика, като подкрепя отделни магистрати при подобни обстоятелства.⁷

Министърът на правосъдието също поде полезна инициатива да установи диалог между медиите и магистратите. Както по-доброто взаимно разбиране, така и професионалният подход сред съдебните институции в отношението им към медиите могат да допринесат за подобряване на отношенията. Факт е обаче, че трудно ще бъде осъществен напредък, ако магистратите и съдебните решения продължават да бъдат критикувани от властимащите.

Зачитане на съдебните решения

Зачитането на съдебните решения е свързано с важен аспект на разделието на властите и върховенството на закона, като то се проявява на много различни равнища. Неизпълнението на съдебни разпоредения или случаите, в които публичната администрация неоснователно оспорва съдебни решения, се равняват на поставяне под въпрос на задължителния характер на съдебните решения.

Това е проблем, който засяга най-висшите органи на държавата. От юли 2012 г. досега съдебната власт трябваше неведнъж да сезира Конституционния съд след нежелание на Парламента да прекрати мандат в резултат на окончателно съдебно решение относно несъвместимостта с функцията на член на Парламента. Най-скорошното решение на Конституционния съд по този въпрос е от ноември 2013 г., но досега Сенатът все още не предприел никакви действия.

Назначения на висши длъжности

Назначенията в съдебната система са един от най-недвусмислените начини да бъде демонстрирана независимостта на съдиите и прокурорите. Процесът по МСП подчерта важността на ясните, обективни и добре обмислени процедури за вземане на решения за такива назначения:⁸ от съществено значение за общественото доверие в съдебната

⁷ Технически доклад, раздел 1.1.1.

⁸ Например в СОМ(2012) 410 final се призовава за „прозрачен и обективен процес на назначаване [за институциите за борба с корупцията] в рамките на действащата правна рамка, с открити конкурси и ясни критерии, които да привлекат възможно най-силното ръководство и да осигурят приемственост в действията на тези институции“. Вж. също заключенията на Съвета на министрите, последно от 13 март 2013 г.

система е да се извършват немотивирани от политически съображения назначения на хора с високо равнище на професионализъм и етични качества.

Резултатите за последната година са нееднозначни.⁹ В случаите на ръководство от страна на Върховния съд нямаше никакви признаци за намеса в процеса. Положението е по-сложно при прокуратурата, където започналият през септември 2012 г. процес на издигане на кандидатури беше със силен политически привкус, който последващите изменения на процедурата не можаха да отмят. Това може би обезсърчи някои евентуални кандидати да формализират кандидатурите си. Окончателният списък на кандидатите включваше лица с доказани резултати в борбата с корупцията, Прокурорите обаче не бяха избрани вследствие на прозрачен процес, предназначен да позволи подробна оценка на качествата на кандидатите в условията на истинска конкуренция. Комисията изрази съжаление във връзка с решението да не се следва стриктна процедура, като отбеляза, че това заставя назначените лица да демонстрират своята ангажираност да продължат работата на тези институции в борбата с корупцията.

През есента на 2013 г. възникна друг щекотлив въпрос с назначаването на ръководителя и заместник-ръководителите на отдел в Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК). И тук, назначенията на временно изпълняващите длъжността лица бяха внезапно прекратени, а министърът на правосъдието издигна кандидатури, с което не спази изцяло процедурата за консултации с ръководителя на НДБК. След критики от страна на обществеността и ВСС протече втора, по-консенсусна процедура в съответствие с правилата, която доведе до назначаването на различна група от лица на постоянни длъжности. Съпадението във времето на определени събития предизвика обществено безпокойство, че съществува връзка между решенията на НДБК относно някои политически фигури, наред с публична критика сред политическите среди по отношение на прокурорите.¹⁰

Правна уредба

Новите правни кодекси

В поредицата от доклади по МСП беше следен процесът на изготвяне на новите правни кодекси в Румъния. В доклада по МСП от юли 2012 г. се подчертава, че това представлява значителна модернизация на румънската правна уредба. Въпреки че прилагането им на практика не беше лесно, особено когато трябваше да бъдат запазени паралелни системи, съществува все по-силно чувство, че институциите, осигуряващи съдебното ръководство, работят съвместно с Министерството на правосъдието, за да улеснят прехода. При подготовката за влизане в сила на новите наказателни кодекси се целеше да се извлече полза от натрупания опит.¹¹ Министерството на правосъдието също така обезпечи допълнителен бюджет и персонал в подкрепа на прилагането на практика на новите кодекси. Това спомогна за определянето на малко по-дълги, но реалистични срокове за приключване на целия процес.

⁹ Технически доклад, раздел 1.5.

¹⁰ Технически доклад, раздел 1.5.

¹¹ Технически доклад, раздел 1.2.2.

Новият Наказателно-процесуален кодекс, който започва да се прилага от февруари, е мащабно начинание: всички разпоредби са пряко приложими, а с кодекса се въвеждат две нови институции – „съдия по правата и свободите“ и съдия от „преюдициално отделение“. Затова е особено важно да се предвиждат вероятните проблеми и да се разрешават, когато това е възможно. След като новите кодекси влязат в сила, ще бъде важно извършването на редовен мониторинг на действителните последици и прилагането на новите разпоредби.

Все още са налице трудности поради нестабилността на новите кодекси няколко месеца преди влизането им в сила. Бяха установени няколко правни проблема, които може да наложат изменението на кодексите или на акта за прилагане на Наказателно-процесуалния кодекс, който все още предстои да бъде приет преди влизането в сила на кодекса¹². Освен това през декември румънският Парламент гласува серия от спорни изменения на Наказателния кодекс, които бяха обявени за противоконституционни от Конституционния съд (вж. по-долу).

Последователност в съдебната практика

Въвеждането на кодексите е освен това голяма възможност за решаване на проблема с последователността в съдебната практика. Непоследователността и липсата на предсказуемост в съдебната практика или при тълкуването на законодателството продължават да бъдат основен повод за притеснения сред стопанските среди и обществото като цяло.

Върховният касационен съд (ВКС) предприе редица полезни мерки за решаването на този въпрос. Новите процесуални кодекси връщат повторното обжалване към неговата изначална касационна цел и засилват ролята на Върховния съд в осигуряването на по-голяма последователност. Преюдициалното производство е ново производство, с което се позволява до Върховния съд да се отправи молба за тълкувателно решение, което е задължително както за отправилата молбата съд, така и по всички бъдещи дела. Както по отношение на обучението, така и по отношение на публикуването на мотивите към съдебните решения Върховният съд и ВСС предприеха важни мерки за преодоляване на проблемите, свързани с тях, включително за предоставяне на достъп на съдиите и деловодителите до съдебните решения на всички други съдилища от страната. Необходимо е като следваща стъпка да бъде предприето осигуряването на достъп до всички съдебни решения на юридическата професия и на широката общественост.¹³

Факт е обаче, че някои среди са против това да се следва съдебната практика или насоките на висшите съдилища, което възпрепятства нормалното функциониране на съдебната система. Произтичащата от това несигурност подрива доверието в съдебната система, като създава неефективност и недоволство както сред търговските оператори, така и сред гражданите. Ръководителите на съдилищата може да положат повече усилия, за да изтъкнат пред своите колеги колко е важно наличието на последователност, и по-специално да оспорват делата, по които се постановяват

¹² Технически доклад, раздел 1.2.2.

¹³ В точка 1.3.2 от техническия доклад се посочват различните инициативи, предприети досега.

решения, отклоняващи се от практиката на Върховния съд. От своя страна, Върховният съд трябва да реши проблема с делата, по които собствените му решения изглеждат непоследователни.

Качеството и стабилността на правната уредба са допълнителен източник на затруднения за еднаквото прилагане на законодателството. Големият брой извънредни постановления или парламентарни производства, които не зачитат дори минимална прозрачност, често не дават възможност за адекватна оценка, консултации и подготовка, дори когато спешността не е установена по недвусмислен начин. В резултат на това съдиите, прокурорите, адвокатите, предприятията, администрациите и гражданите, които следва да прилагат закона, не знаят към какво да се придържат и се допускат грешки. По-голям е и рискът правните пропуски да бъдат използвани за тълкуване на закона по различен начин.

Структурна реформа на съдебната система

Стратегия за развитието на съдебната власт (2014 – 2018 г.)

Министерството на правосъдието работи за изготвянето на Стратегия за развитието на съдебната власт (2014 – 2018 г.). Стратегията е насочена към засилване на настоящите реформи и на съдебните институции и към повишаване на доверието в съдебната система. Общите цели за по-голяма ефикасност, институционално укрепване, съблюдаване на етичните норми, качество, прозрачност и достъп до правосъдие отразяват извършената работа в други държави членки и на европейско равнище. Целта е стратегията и придружаващият я план за действие да бъдат приети през февруари 2014 г. За подобна инициатива от съществено значение е наличието на тясно сътрудничество между правителството и съдебните институции, като за целта министърът успя да обедини институциите. Консенсусът ще спомогне и да се утвърди мястото на стратегията. Би било важно също така към процеса да бъдат приобщени други юридически професии, като например адвокатите, нотариусите и съдебните изпълнители.

Важен елемент за всяка бъдеща реформа на съдебната система би било увеличаването на капацитета на административните ръководители, за да могат да вземат решения при наличието на възможно най-пълна информация, основани на събрани надеждни данни за функционирането на съдебната система, научни изследвания и дългосрочно планиране. Други държави членки също са използвали инструменти като проучвания на удовлетворението на използващите услугите на съдилищата и анкети сред съдебния персонал, за да се информират относно слабостите на системата.

Управление на натовареността и ефикасност на правосъдието

Прекомерната натовареност в някои съдилища и прокуратури се признава като все още съществуващ проблем, утежнен от несигурността относно въздействието на кодексите. Няколко полезни тенденции в съдебната система, включително специализацията, по-рационалното използване на деловодителите, както и предприемането на общи мерки в съдебната практика за предотвратяване на неоснователните забавяния, заедно могат да окажат положително въздействие.

Важно е обаче да се обърне внимание и на дългогодишния въпрос¹⁴ за преразпределяне на наличните ресурси чрез прекрояване на съдебната карта. За тази промяна обаче ще е необходимо законодателно изменение и въпреки подкрепата на Министерството на правосъдието, изглежда все още няма подкрепа от страна на Парламента.

Съблюдаване на етичните норми от съдебната власт

ВСС подчерта, че прилага политика на „нулева толерантност“ към отклоненията от нормите за етично поведение в рамките на съдебната власт, като с помощта на своя инспекторат е в процес на разработване на по-последователен и задълбочен подход. Ще бъде важно такъв последователен подход да бъде прилаган и от административното отделение на Върховния съд. Изглежда, че тази политика е довела до по-голям брой дела¹⁵, но е необходимо допълнително проследяване, за да се установи дали тя наистина има възпиращо действие.

2.2 Правна уредба за съблюдаване на етичните норми

Правната уредба за съблюдаване на етичните норми е една от основните характеристики на механизма за сътрудничество и проверка. Тя се опира на институциите и правилата, за да гарантира, че очакванията са ясни и се осъществяват правилно. Тя също така се гради в много голяма степен на приемането в политически и културен план, че съблюдаването на етичните норми е важен принцип за държавните служители и че нарушаването им следва да има последици.

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

През изминалата година Националната агенция по интегритет (НАИ) продължи да постига резултати.¹⁶ Продължават да съществуват обаче пречки и различна степен на постигнат напредък по отношение на несъвместимостите, конфликта на интереси и богатството с неизяснен произход. По-специално, НАИ и нейното ръководство бяха обект на серия от атаки, които изглежда често съвпадаха с дела на НАИ срещу високопоставени политически фигури. Националният съвет по интегритет доказва ползата от съществуването си като надзорен орган, способен да обясни мандата на НАИ и да се намеси публично, когато това е необходимо.

НАИ стана институция с по-голяма традиция, която правителството подкрепя чрез отпускане на повече ресурси за осигуряване на ефективното ѝ функциониране. Отношенията ѝ с други държавни агенции са от ключово значение, поради което НАИ сключи редица работни споразумения за уреждането им, въпреки че някои от тези споразумения са по-плодотворни от други. Решенията на НАИ често се оспорват по съдебен ред, но данните показват, че в над 80% от случаите на оспорване на решения на НАИ за конфликт на интереси съдилищата са потвърдили заключенията на агенцията.

¹⁴ Вж. напр. COM(2012) 410 final, стр. 8.

¹⁵ Технически доклад, раздел 1.4.4. В този раздел също така се отбелязва високият процент дела, които са били успешно оспорени пред Върховния съд, което застрашава ефективността на мерките.

¹⁶ Технически доклад, раздел 2.1.3.

Съдилищата изглежда вече са запознати с правната уредба за съблюдаване на етичните норми. Но съдебната практика все още е нееднаква, с противоречащи си решения не само на равнище апелативни съдилища, но и на равнище ВКС, а съдебните производства по дела за несъвместимост все още са дълги. Все още е висящо пред ВКС дело по въпроса дали НАИ може да обжалва решение на Комисията за разследване на забогатяване с недоказан произход да не предаде на съд дело на НАИ. Времето, необходимо за разваляне на договори, подписани в нарушение на правилата за конфликт на интереси, и слабите резултати на държавната администрация в тази област също занижават възпиращата сила на дейността на НАИ и водят до загуба на публични финанси.

Решението за разработване на нова система за предварителна проверка за наличието на конфликт на интереси в процеса на възлагане на обществени поръчки представлява ценно допълнение към дейностите на НАИ.¹⁷ Без никакво съмнение е желателно потенциалните конфликти на интереси да могат да бъдат установени и предотвратени още преди договорите да бъдат подписани. За да сработи системата ще е важно въвеждането на правно задължение за възлагащите органи да реагират на проблемите, установени от НАИ. Важно би било и въвеждането на разпоредба, която гласи, че ако договорът започне да се изпълнява и решението на НАИ бъде потвърдено, длъжностното лице в ситуация на конфликт на интереси следва да носи отговорност за минимална част от стойността на договора. Ако се окаже успешен, подходът не следва да се ограничава до средствата на ЕС, а бързо да бъде разширен за всички процедури за възлагане на обществени поръчки.

Би било логично да се направят изводи от настоящата работа на НАИ, за да се усъвършенства нейната правна уредба. Пакет, който вече се обсъжда с правителството, би следвало да включва важни мерки, като например незабавното прекратяване на договор, когато стане окончателно решение за конфликт на интереси, повече проверки на етапа на назначаване и по-лесен достъп до декларациите на интереси. Това също така би била добра възможност за НАИ да направлява кодифицирането на правната уредба за съблюдаване на етичните норми, което следва да гарантира и премахване на всички забелязани неясноти в настоящата уредба.

Тези разумни мерки обаче се сблъскват с несигурност, породена от последователните опити в Парламента да бъде подронена ефективността на правната уредба за съблюдаване на етичните норми.¹⁸ Това включва например опити за промяна на правилата относно несъвместимостите за избраните представители на место равнище през лятото на 2013 г. или неотдавнашните опити за изменение на Наказателния кодекс, които щяха да имат за последица да осигурят чадър на цели категории лица срещу правилата за съблюдаване на етичните норми, включително за конфликта на интереси (вж. по-долу). Това включва и случаи, в които Парламентът явно не желае да изпълни решения на НАИ, дори когато са потвърдени от съдебни решения. В предложението на правителството за изменение на закона за НАИ следователно би трябвало да се укрепи и консолидира ролята на НАИ, което ще представлява важен тест за политическата воля да се поддържа ефективна правна уредба за съблюдаване на етичните норми.

¹⁷ В раздел 2.1.4. от техническия доклад подробно е описана предвидената процедура.

¹⁸ В СОМ(2012) 410 final, стр. 14, са посочени примери от последните години.

Правна уредба за съблюдаване на етичните норми: Парламент

В предишни доклади по МСП също се предупреждава за риска парламентарните правила да бъдат считани като осигуряващи чадър на парламентаристите срещу всяка законова процедура.¹⁹ В доклада по МСП от януари се отбелязва, че през януари 2013 г. Парламентът е приел изменения в правилника за членовете на Парламента, като е променил процедурата за отнемане на имунитет в случаи на претърсване, арест или задържане на парламентаристи и наказателно преследване на бивши министри. Правилникът се счита за полезна мярка, която внася повече яснота относно несъвместимостите, водещи до прекратяване на мандат, и определя сроковете за парламентарен отговор на молбите на прокуратурата за задържане, арест или претърсване на парламентаристи. В него обаче не се изисква отказът за започване на наказателно преследване да бъде мотивиран.²⁰

Поради сезиране на Конституционния съд тези разпоредби влязоха в действие едва през юли, като все още не са приети подзаконовите актове и нов кодекс за поведение²¹. Ефективността на правилника ще трябва да се оцени с течение на времето. За съжаление с оглед на случилото се през есента на 2013 г. изглежда, че парламентаристите не винаги са добре настроени към въвеждането на нови правила с цел по-голяма стриктност на процедурите.²² По-специално, в отзвук на загрижеността, изразена в доклада от януари, решение на Върховният съд, с което се потвърждава решение на НAI, не беше изпълнено от Парламента.²³

2.3 Борба с корупцията по високите етажи на властта

В миналите доклади по МСП и заключенията на Съвета се подчертаваха резултатите на институциите, които отговарят за борбата с корупцията по високите етажи на властта, като един от най-важните начини за постигане на напредък от Румъния по целите на МСП. От последните доклади на Комисията досега, както НДБК на етапа на прокурорските действия²⁴, така и ВКС по време на съдебната фаза²⁵ поддържаха доста добри резултати въпреки трудните обстоятелства. Както по отношение на повдигнатите обвинения, така и по отношение на произнесените присъди действието на съдебната система спрямо влиятелни политически фигури беше важно доказателство за пределите на румънското правосъдие.

¹⁹ Напр. COM(2012) 410 final, стр. 14.

²⁰ В COM(2013) 47 final, стр. 7, се препоръчва: „Парламентът следва да даде надлежна обосновка на мотивите си, ако не позволи нормално правоприлагане.“

²¹ Председателят на Камарата на депутатите заяви, че споделя идеята Кодексът за поведение да бъде вдъхновен от международната практика, като през декември 2013 г. на Европейския парламент беше изпратен неговият проект.

²² Технически доклад, раздел 2.2.

²³ Дори след изразената недвусмислена подкрепа както от страна на ВКС, така и от страна на Конституционния съд в случай, отнасящ се до сенатор.

²⁴ През 2013 г. значително се увеличи броят на лицата, срещу които бяха повдигнати обвинения (общо 1 073). Вж. Технически доклад, раздел 3.2.3.

²⁵ Докладваните от Върховния съд данни са от сравним порядък с данните за 2012 г. Вж. Технически доклад, раздел 3.1.

Бяха направени значителни подобрения в практиката на съдилищата, най-вече по отношение на бързината на разследване на НДБК и на постановяването на съдебни решения.²⁶ Значителен пропуск беше запълнен, за да не се допусне забавянето на дело поради подаването на оставка, например от парламентарист, а към Върховния съд дежурят служебни адвокати, за да не се допусне отсъствието на адвокат на защитата да се използва като причина за отлагане на делото.

Борбата с корупцията сред магистратите²⁷ е основен елемент за надеждността на системата. В тази област са били положени усилия за подобряване както на последователността, така и на възпиращото действие на наказанията чрез внасянето на проектозакон за отнемане на специалната „служебна пенсия“ на магистратите в случай на окончателно осъждане за умишлени престъпления, включително за корупция.²⁸

Факт е обаче, че справянето с корупцията по високите етажи на властта, среща значителни препятствия. Въпреки че се провеждат разследвания, повдигат се обвинения и се постановяват присъди, съществуват доказателства, че корупцията не винаги се счита за тежко престъпление. В рамките на съдебната система високият процент на присъди с отложено изпълнение изглежда показва нежеланието на съдиите да наложат докрай последиците от осъдителна присъда²⁹, което е в противоречие с насоките относно наказанията на самия Върховен съд. Друг важен въпрос в това отношение ще бъде подобряване на резултатите в областта на конфискацията на имущество и събирането на вземания. Разширената конфискация, която позволява да се конфискуват активи от роднини, продължава да бъде нова и сравнително рядко използвана процедура.³⁰

Това нежелание е очевидно, когато румънски политици правят изявления, за да изразят съпричастност към осъдените за корупция лица. Непоследователното прилагане на правилата към министрите, които отстъпват от длъжност, оставя впечатление за субективност. Това може също да е свързано с измененията на Наказателния кодекс, приети от Парламента през декември 2013 г., без предварително обсъждане или обществена консултация. Румънските съдебни органи, включително Върховният съд и Висшият съдебен съвет, изразиха сериозно безпокойство относно измененията на основание, че те биха имали за последица да извадят парламентаристите³¹ от приложното поле на законодателството за корупционните престъпления, като активен

²⁶ По-голямата част (около 73%) от 205-те дела на НДБК, по които през референтния период са били постановени окончателни решения, са били решени за по-малко от 4 години (като повечето от тях дори в рамките на 2 години). Вж. Технически доклад, раздел 3.1.

²⁷ Няколко неотдавнашни дела бяха докладвани както от ВКС, така и от НДБК.

²⁸ Този проектозакон беше приет от Камарата на депутатите, но все още се разглежда в Сената.

²⁹ По дела, водени от НДБК между 1 януари 2013 г. и 15 октомври 2013 г., 853 обвиняеми са били осъдени на наказание лишаване от свобода. В крайна сметка, в 22,2% (189 наказания) от случаите беше постановено ефективно изпълнение на наказанието лишаване от свобода, а в 77,8% (664 наказания) от случаите беше постановено отлагане на изпълнението (или условно отлагане на изпълнението, или отлагане на изпълнението, придружено с надзор). Вж. Технически доклад, раздел 3.6.1.

³⁰ Министерството на правосъдието докладва, че Законът от 2012 г. за разширената конфискация е бил използван от прокуратурата по 34 дела между 1 януари и 1 септември 2013 г. Било е постановено само едно съдебно решение, налагащо разширена конфискация, и понастоящем делото се обжалва пред Върховния касационен съд.

³¹ Както и президентът и лица, упражняващи професии като адвокати, нотариуси и съдебни изпълнители.

подкуп, търговия с влияние и злоупотреба със служебно положение. Данните на НДБК показват, че 28 парламентаристи са били осъдени или са подсъдими за корупция.³²

Друго изменение беше промяната на режима на давностните срокове, с която значително би се намалил давностният срок. Често в докладите по МСП се коментира режимът на давностните срокове в Румъния³³, който включва сравнително необичайната разпоредба, че давностният срок изтича едва с постановяването на окончателно съдебно решение. Други важни разпоредби се отнасяха до определянето по нов начин на конфликта на интереси с цел да се премахне наказателната отговорност за редица категории лица.³⁴ Още едно предложено изменение изглежда би имало за резултат да премахне последиците от наказанията за корупция за всички вече признати за виновни и осъдени лица.³⁵

Тези изменения предизвикаха реакции от страна на румънските магистрати³⁶, както и от международната общност.³⁷ Един от повдигнатите въпроси беше свързан с това, че в Конвенцията на ООН срещу корупцията се посочва, че за всички длъжностни лица, заемащи длъжност в законодателната, изпълнителната, административната или съдебната система, следва да се прилагат правила за корупцията и за конфликта на интереси.³⁸ Конституционният съд на Румъния реши през януари 2014 г., че измененията са противоконституционни, като цитира по-специално необходимостта от зачитане на задълженията, произтичащи от международното право, както и на принципа на равенство пред закона, залегнали в Конституцията на Румъния. Решението на Конституционния съд беше важно доказателство за това, че взаимното уравнивяване и контрол на властите действа, но приемането на изменения, които изглежда пряко оспорват толкова важни принципи, буди недоумение.

2.4 Борба с корупцията на всички равнища

В рамките на МСП се изискват също така големи усилия за справяне с корупцията на всички равнища на румънското общество. Провежданите проучвания неотменно показват засилено обществено безпокойство по отношение на широкото

³² Технически доклад, раздел 3.2.1.

³³ В СОМ(2012) 410 final се препоръчва давностните срокове да спират да текат при започване на съдебно разследване.

³⁴ Над 100 кмета и заместник-кмета понастоящем са подсъдими за престъпления в обхвата на правомощията на НДБК.

³⁵ Обсъждането на това изменение беше отложено.

³⁶ Вж. напр. съобщението за медиите на НДБК: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jffdi=&jffi=comunicat>; и на ВКС: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ Вж. напр. реакцията на посолството на Съединените щати в Румъния: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

³⁸ Вж. напр. предложени член 4, параграф 5 от Предложението за директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (СОМ(2012) 363 final, 11.7.2012 г.). Това също така е в съответствие с Конвенцията на ООН срещу корупцията, в която се определя, че правилата за корупцията се прилагат за длъжностните лица, както и за всяко лице, заемащо изборна или по назначение длъжност в законодателната, изпълнителната, административната или съдебната система на държава – страна по конвенцията.

разпространение на корупцията.³⁹ Въпреки че изправянето пред съда на знакови фигури по обвинения за корупция може да окаже положително въздействие върху общественото мнение, за борбата с корупцията на всички равнища е необходимо също да се полагат постоянни усилия за ограничаване на възможностите за корупция, като след това се покаже, че има последици, когато корупцията бъде разкрита. Въвеждането на такива управленски и превантивни мерки все още се бави.⁴⁰

Националната стратегия за борба с корупцията (НСБК) е важна инициатива, която позволи прилагането на обща уредба спрямо голямо разнообразие от румънски институции.⁴¹ Извършената работа, която се състои в разпространяване на най-добри практики и насърчаване на публичните органи да отделят ресурси и внимание на борбата с корупцията, е безспорно много ценна.⁴² Следващата стъпка би била прилагането на по-последователни правила в области като оценката на риска и стандартите за вътрешен контрол. Поради отсъствието на изпълнителни правомощия⁴³ обаче стратегията зависи до голяма степен от приоритетите, които са си поставили ръководствата на различните институции. Съществуват начини, по които да се демонстрира ангажимент за борба с корупцията, например като желанието за уведомяване на институциите за борба с корупцията за нарушения: фактът, че различните институции имат най-разнообразни резултати във връзка с такива мерки, показва липса на последователност в подхода.

Друг важен подход би било да се гарантира, че новите политики и законодателство вече се изготвят, като се държи сметка за предотвратяване на корупцията. Пример за това биха били инициативи за насърчаване на децентрализацията и регионализацията, при които делегирането на процеса на вземане на финансови решения следва да бъде придружено от оценка на риска и мерки, които да компенсират нововъзникналите слаби места.⁴⁴

Специфични проекти за борба с корупцията, финансирани със средства на ЕС, например в министерствата на образованието, на здравеопазването, на правосъдието и на регионалното развитие, както и в Националната агенция на данъчната администрация продължиха да дават интересни резултати и възможни примери за най-добри практики. Комисията очаква с нетърпение да се възползва от тези инициативи, за да разработи конкретни проекти за следващия програмен период.

В допълнение към необходимостта от засилване на инструментите за предотвратяване на корупцията и на конфликтите на интереси в областта на обществените поръчки,

³⁹ Вж. Евробарометър № 374 от февруари 2012 г., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, и Индекса за възприятие на корупцията за 2013 г. на асоциация „Прозрачност без граници“: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Като пример трябва да се посочи, че много от кметовете са били в ситуация на несъвместимост, без по това да са предприети действия, докато НАИ не извади наяве проблема. Това означава, че съществуващите административни проверки не са изпълнили своята функция.

⁴¹ Например, почти 80% от органите на местната власт вече участват в стратегията, като за целта са определили лица за контакт за дейностите, свързани с прилагането на НСБК.

⁴² НСБК има също и портал, който предлага възможност за съобщаване на данни по показателите за превантивните мерки, както и на самооценки на публичните институции.

⁴³ С изключение на съставянето на „черен“ списък с тези, които не са публикували своите доклади.

⁴⁴ Законът за децентрализацията наскоро бе обект на успешно оспорване в Конституционния съд.

рационализирането на законодателството и осигуряването на по-голяма стабилност се открояват като основни въпроси в очите на магистратите и операторите, боравещи с обществени поръчки в Румъния.⁴⁵ Няколко неправителствени организации, предприятия и независими експерти съобщиха за постоянното поддаване на корупция на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Въпреки че това не е проблем единствено за Румъния, в нейния случай е налице и затруднение във връзка с административния капацитет за справяне с процедурите, особено на местно равнище, което изисква специално внимание, особено по отношение на превенцията. Важен въпрос ще бъде укрепването на сътрудничеството между Националния орган за регулиране и мониторинг на обществените поръчки и НАИ за създаване на системата за предварителна проверка за наличието на конфликт на интереси в процеса на възлагане на обществени поръчки. Би следвало този подход да не бъде ограничен само до търговете със средства на ЕС, а бързо да се разшири за всички процедури за възлагане на обществени поръчки в Румъния.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Настоящата оценка показва, че Румъния е постигнала напредък в много области от момента на предходния доклад по МСП. Резултатите от работата на основните съдебни институции и институции за съблюдаване на етичните норми продължават да са положителни. Продължи извършването на необходимите и отдавна очаквани законодателни промени, а установеният дух на сътрудничество между съдебните институции и Министерството на правосъдието спомага за решаването на управленските проблеми. В този смисъл ситуацията беше благоприятствана от политически по-спокойната атмосфера от пролетта на 2013 г. досега.

Продължават да съществуват обаче опасения относно независимостта на съдебната власт и има много примери за съпротива срещу приемането на етични норми и на мерки за борба с корупцията на административно и политическо равнище. Прибързаното и непрозрачно изменение на Наказателния кодекс през декември 2013 г., което наподобяваше отричане на самите основи на правния режим за борба с корупцията и насърчаване на съблюдаването на етичните норми, предизвика широка загриженост, въпреки че Конституционният съд изигра ролята си на противовес, като го обяви за противоконституционно. Важната мярка за назначенията на ключови позиции даде нееднозначни резултати, като някои процедури бяха проведени по открит, прозрачен и основан на заслугите начин, докато други подлежат на критика от съображения за политическа намеса.

Тези резултати се отразяват на степента, в която процесът на реформи в Румъния може да се счита за устойчив. Устойчивостта на основните институции за борба с корупцията в условията на траен натиск показва, че духът на реформата вече в проникнал във важни части от румънското общество. За разлика от това, готовността, с която Парламентът

⁴⁵ Напр. няколкото изменения в Закона за общата уредба на процедурите за възлагане на обществени поръчки за по-малко от една година създадоха голямо объркване. Освен това с увеличаване на таваните на процедурите за обществени поръчки, които могат да бъдат възлагани без провеждането на открити тържни процедури, се увеличават и рисковете.

мога да оспори основополагащите елементи на реформата, послужи като напомняне, че не е налице консенсус за преследването на целите на МСП.

Комисията приканва Румъния да предприеме действия в следната област:

1. Независимост на съдебната власт

Съдебното ръководство трябва да продължи да защитава независимостта на съдебната власт. Съблюдаването на етичните норми и професионализмът трябва да бъдат основните водещи нишки, за да се гарантират прозрачни процедури за назначаване. В тази област Румъния следва:

- да гарантира, че Кодексът за поведение на парламентаристите съдържа ясни разпоредби, така че парламентаристите и парламентарният процес да зачитат независимостта на съдебната власт, и по-специално самите съдебни решения;
- да осигури необходимите условия на Висшия съдебен съвет, за да консолидира работата си в защита на независимостта на съдебната власт и в подкрепа за отделните магистрати, които се сблъскват с предизвикателства, засягащи независимостта на съдебната власт;
- да се възползва от възможното изменение на Конституцията, за да включи след съществуващите разпоредби относно разделението на властите ясно формулирано задължение на изпълнителната и законодателната власт да зачитат независимостта на съдебната власт;
- да увеличи усилията си спрямо пресата и обществеността за надеждна информация/осведоменост относно ролята и статута на съдебната власт и относно текущите дела.

2. Съдебна реформа

Следва да се ускори напредъкът, постигнат за подобряване на последователността в съдебната практика и общата съдебна практика, по-специално като предприеме мерки за ускоряване на съдебните производства и като се възползва от новите възможности, например от разширената конфискация. В тази област Румъния следва:

- да продължи усилията си за справяне с проблемите на натовареността и да приеме законодателните мерки, необходими за реструктуриране на съдебната система;
- да оборудва съдебното ръководство с необходимите 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 гарантира пълното и своевременно публикуване онлайн и непрекъснатото актуализиране на всички съдебни решения и на мотивите към тях;

- да гарантира процес, който приобщава всички юридически професии и публичната администрация;
- да приключи производство по Закона за пенсиите на магистратите, осъдени за престъпления;
- 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

Напредъкът, постигнат в правната уредба за съблюдаване на етичните норми, трябва да бъде консолидиран чрез нейното изясняване, за да се гарантира, че не съществува никаква несигурност относно прилагането ѝ. В тази област Румъния следва:

- да гарантира, че не съществуват изключения в приложното поле на законите за несъвместимостите, конфликта на интереси и богатството с неизяснен произход.
- Правителството и НАИ следва да работят заедно за изготвянето и внасянето на законодателство за подобряване на правната уредба за съблюдаване на етичните норми;
- да въведе предварителни проверки на обществените поръчки в НАИ и да не ги ограничава само до средствата на ЕС, а да ги разшири за всички процедури за възлагане на обществени поръчки;
- да гарантира, че прилагането на новия Правилник на Парламента ще увеличи максимално автоматичното прилагане на окончателните съдебни решения.

4. Борба с корупцията

Резолюцията, с която се прилага законът към корупцията по високите етажи на властта, трябва да се запази и да се разшири спрямо дребната корупция. В тази област Румъния следва:

- да гарантира, че законите за борба с корупцията се прилагат еднакво за всички при еднакви условия;
- да подобри последователността и възпиращото действие на наказанията, налагани по делата за корупция във всички съдилища в Румъния;
- да активизира усилията си за преследване по наказателен ред на дребната корупция;
- да доразвие Националната стратегия за борба с корупцията, като въведе по-последователни показатели и задължения за публичната администрация. Резултатите от това упражнение трябва да бъдат публично обявени.