



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.7.2012 г.
COM(2012) 410 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2012) 231 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

I. Механизмът за сътрудничество и проверка: в подкрепа на Румъния в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията

В периода на подготовката за присъединяване на Румъния към ЕС през 2007 г. бе постигнато съгласие относно необходимостта от допълнителни усилия в някои ключови области, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и борбата с корупцията. Това доведе до въвеждането на рамка за оказване на подкрепа на Румъния и за наблюдение на напредъка в тези области — механизъм за сътрудничество и проверка (МСП)¹. Бяха определени индикативни показатели в четири области: съдебна реформа, съблюдаване на етичните норми, борба с корупцията по високите етажи на властта и предотвратяване и борба с корупцията в публичния сектор. В решението бе предвидено изискване за редовно докладване от страна на Комисията, както и че механизъмът ще продължи да действа до постигането на целите на МСП и до задоволителното изпълнение и на четирите индикативни показателя².

Пет години след присъединяването на страната, сега е подходящ момент да се направи равностметка за постигането на целите на МСП. В техническия доклад, който придружава настоящата оценка, се обобщават основните промени, настъпили през последните пет години. В доклада се прави преглед на постигнатото до този момент и на това, което остава да бъде извършено. В него са обхванати законодателството и инструментите, които вече са въведени, елементите на правната уредба, които все още е необходимо да бъдат завършени, прилагането, както и това дали е възприето достатъчно поведение на ангажираност, така че посоката на реформи да бъде запазена. По този начин Комисията отчита устойчивостта и необратимостта на процеса на реформи като определящи елементи за своята оценка.

През тези пет години имаше периоди на напредък и на застой, моменти, когато сътрудничеството работеше добре и моменти, в които механизъмът пораждаше негодувание и съпротива. Ето защо настоящият доклад признава цялостния напредък, постигнат от присъединяването на страната към ЕС досега.

Въпреки това докладът се приема в момент, когато се повдигат важни въпроси относно съблюдаването на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт в Румъния. Цялостният напредък следва да се оценява в контекста на по-широко възприемане от страна на обществото, че ключови принципи като върховенството на закона и независимостта на съдебния процес са част от механизма за взаимен контрол между властите в една добре функционираща демокрация. Добре функциониращата,

¹ Заключение на Съвета на министрите, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (С(2006) 6569 окончателен).

² В него бе предвиден и предпазен механизъм, който не се е налагало да бъде активиран.

независима съдебна система и зачитането на демократичните институции са абсолютно необходими за взаимното доверие в рамките на Европейския съюз, както и за спечелване на доверието на гражданите и инвеститорите.

Комисията е на мнение, че неотдавнашните стъпки, предприети от румънското правителство, пораждаат сериозни опасения относно спазването на посочените основни принципи. Тези стъпки бяха предприети в изключително поляризирана политическа система, в която недоверието между политическите образувания и обвиненията са често явление. Политическата обстановка обаче не може да обясни системния характер на редица действия. Въпреки че някои действия биха могли да бъдат частично обяснени с политическата поляризация, те пораждаат сериозни съмнения относно ангажираността за съблюдаване на върховенството на закона или относно самото разбиране на смисъла на принципа за върховенство на закона в една плуралистична демократична система. Политическото оспорване на съдебни решения, подкопаването на авторитета на конституционния съд, заобикалянето на установени процедури, както и отнемането на ключови контролни правомощия между властите поставиха под съмнение ангажираността на правителството да спазва принципа за върховенство на закона и да се съобразява с независимия съдебен контрол. По-конкретно Комисията е крайно обезпокоена от индикациите за манипулации и натиск спрямо институциите и членовете на съдебната власт, които в крайна сметка се отразяват значително върху обществото като цяло. Въпреки че настоящият доклад разглежда последните пет години като цяло, сегашната полемика представлява сериозна заплаха за постигнатия дотук напредък и поражда сериозни въпроси относно бъдещето на започнатите реформи. Ето защо в доклада са включени конкретни препоръки за справяне с настоящата ситуация и целящи да спомогнат за възвръщане към спазването на принципи, които са крайъгълен камък на европейската демокрация.

Европейският съюз днес е взаимозависим в много голяма степен. Върховенството на закона е една от основните ценности на ЕС и то поражда значим общ интерес, който съвпада с интереса на румънското обществено мнение по тези въпроси³. Според проучване на Евробарометър 93 % от румънските граждани считат корупцията за важен проблем в своята страна, а 91 % дават същия отговор за недостатъците в съдебната система. В същото проучване се стига до заключението, че 76 % от румънците подкрепят идеята за помощ от страна на ЕС при справянето с тези проблеми⁴.

С МСП не се изисква от Румъния да достигне стандарти, които надвишават съществуващите в другите държави членки. Неговата задача е да помогне на Румъния да достигне стандарти, сравними с тези в другите държави членки, като тази цел се подкрепя от 72 % от румънците⁵. За да се разгледа в този контекст постигнатото от Румъния от момента на присъединяването досега, е необходимо да се отчете положението в другите държави членки. В настоящия доклад Комисията използва отправни точки и сравнителни показатели, когато има такива⁶. Освен това, за да сравни

³ В заключенията на Европейския съвет от 28—29 юни е включен ангажимент на ЕС в рамките на Пакта за растеж и работни места за премахване на забавянията в съдебната система като част от модернизиранията на публичната администрация (Заключения на Европейския съвет, 29 юни 2012 г., стр. 8).

⁴ Проучване на Евробарометър, проведено от Комисията в Румъния през май 2012 г. (Експресно проучване на Евробарометър № 351 „Механизъм за сътрудничество и проверка за България и Румъния“, на адрес: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Експресно проучване на Евробарометър № 351.

⁶ Отправните точки включват работата на Съвета на Европа, ОИСР и агенциите на ООН.

напредъка в Румъния с положението в другите държави членки, Комисията се консултира с опитни специалисти в ключови професии, които работят по тези въпроси⁷.

От 2007 г. насам бюджетът на ЕС е подкрепил борбата с корупцията и съдебната реформа в Румъния чрез структурните фондове, със средства в размер на над 12 млн. EUR. Включени са проекти в областта на образованието, здравеопазването, по регионални въпроси, в областта на съдебната система и проекти, осъществени заедно с Националната агенция по интегритет. По линия на предприсъединителните фондове също е била предоставена допълнителна подкрепа. В същото време държавите членки са оказвали подкрепа на Румъния чрез двустранни проекти във всички области на съдебната реформа и борбата с корупцията⁸.

II. Анализ на напредъка по МСП в периода 2007—2012 г.

Цялостната оценка на Комисията за напредъка, постигнат от присъединяването на Румъния до днес, сочи, че голяма част от основните изисквани елементи сега са налице, въпреки че неотдашните събития поставиха под съмнение необратимостта на процеса на реформи. МСП допринесе съществено за осъществяването на процес на същностни промени в Румъния. Ето защо акцентът сега е да се гарантира, че прилагането на тези елементи ще доведе до исканите резултати и че в страната е налице ангажираност за поддържане на движещата сила за реформи, включително при трудни политически условия.

От 2007 г. насам Румъния изготви или е в процес на изготвяне на основната нормативна уредба във всички области, обхванати от МСП. След като бъде завършено, въвеждането на новите кодекси би следвало да модернизира съществено правната система. Други политически решения, като например националната стратегия за борба с корупцията, също спомогнаха за създаване на стабилна рамка. За тази здрава основа допринасят и множество важни институции, в това число Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) и Националната агенция за интегритет (НАИ).

Изпълнението на зададеното в посочената рамка се осъществява по множество начини. Така например стъпки в правилната посока са постиженията в работата на НДБК и НАИ, мерките, предприети от Висшия съд за справяне с ключовите дела за корупция по високите етажи на властта, както и някои примери за действия, предприети от държавни органи за справяне с корупцията вътре в самите тях. Приветства се фактът, че ръководството на съдебната власт демонстрира своя ангажимент към запазване на независимост в светлината на неотдашните събития. Въпреки това прилагането на правната уредба от магистратите и от администрацията като цяло все още не отговаря на целите на МСП. В някои случаи прилагането тепърва започва, тъй като реформите бяха въведени едва наскоро. В други случаи се срещат трудности, често свързани с ангажимента за реформи от страна на властите. Днес все още не може да се приеме, че всички държавни агенции работят заедно за постигане на едни и същи цели⁹. Все още

⁷ Сред консултираните през 2012 г. специалисти бяха опитни експерти от Германия, Ирландия, Испания, Обединеното кралство, Полша, Словения и Франция.

⁸ Вж. стр. 48 от Техническият доклад.

⁹ Така например работата на НАИ би била много по-резултатна, ако агенцията се радваше на пълно сътрудничество от страна на други държавни агенции и енергични последващи действия от страна на съдебната власт.

напредъкът в борбата с корупцията, конфликта на интереси и в областта на държавните поръчки се натъква на препятствия. Все още е необходимо лидерството, демонстрирано от Висшия касационен съд по дела за корупция по високите етажи, да бъде последвано от съдилищата на други нива.

Освен това в някои важни области осъществените промени бяха преди всичко в резултат на външен натиск. Самият механизъм за сътрудничество и проверка изигра ключова роля в този процес и румънското обществено мнение признава това¹⁰. Той спомогна за поддържане на посоката на реформи в моменти на натиск и за насърчаване на промените, които изискват смелост за изправяне срещу дълбоко залегнали интереси. Необходимостта от външен натиск повдига въпроси относно устойчивостта и необратимостта на реформите, въпроси, които се изострят от настоящите събития.

Процесът на промени, очертан с докладите по МСП, не беше равномерен. Различните правителства и парламенти поставяха различен акцент върху разглежданите въпроси. Тези въпроси от своя страна са от голямо политическо значение и до известна степен дебатите и различията са нормална част от политическия процес. Някои институции бързо станаха оперативни, докато на други отне време да наберат скорост. Процесът на промяна в начина на мислене в администрацията и в съдебната власт е неравен и постепенен.

Ето защо ангажираността и прилагането са ключови елементи в постигането на индикативните показатели по МСП. Те определят устойчивостта и необратимостта на реформите. Те се демонстрират посредством действията, резултатите и решенията, вземани от тези, които са в състояние да влияят върху посоката и скоростта на промяната. Ето защо предстоящите назначения на нов главен прокурор и нов началник прокурор на НДБК ще бъдат важен показател за устойчивостта на реформите. Освен това Комисията призовава правителството да предприеме стъпките, необходими за отстраняване на вредите, нанесени на реформите през последните седмици.

II.1 Съдебна реформа в периода 2007—2012 г.

1-ви индикативен показател: гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес, по-конкретно чрез подобряване на капацитета и отчетността на Висшия съдебен съвет. Докладване и мониторинг на въздействието на новия Гражданско-процесуален кодекс и новия Наказателно-процесуален кодекс.

Неотдавнашни събития, свързани с независимостта на съдебната власт и върховенството на закона

Независимостта на съдебната власт продължава да бъде важен въпрос за Румъния. От присъединяването на страната към ЕС досега съдебната власт успя постепенно да утвърди своята независимост, по-специално чрез успешното провеждане на разследване, наказателно преследване и съдебен процес във все по-голям брой случаи

¹⁰ Тези заключения се подкрепят от общественото мнение. Според експресно проучване на Евробарометър, проведено в Румъния, 65 % от отговорилите вярват, че действията на ЕС чрез МСП са оказали положително въздействие при справянето с недостатъците в съдебната система (59 % споделят същото мнение по отношение на корупцията). Същевременно голяма част от тях вярват, че положението в тези две сфери е останало непроменено или се е влошило през последните пет години (Експресно проучване на Евробарометър № 351).

на корупция по високите етажи на властта. Това доведе до постигането на значителни резултати в работата на прокуратурата, а от 2010 г. насам — и в съдилищата, както е описано в раздел II.2 от настоящия доклад. В този смисъл ключова крачка беше постановяването през юни на окончателни присъди по емблематични дела за корупция по високите етажи на властта, както и действията на Висшия касационен съд, Висшия съдебен съвет¹¹ и Конституционния съд за отпор на политическите заплахи за съдебната независимост и отстояването на професионалната етика след това решение.

Комисията обаче е загрижена по повод на неотдавнашния натиск, упражнен от членове на румънското правителство и високопоставени политици върху Конституционния съд: това е недопустимо вмешателство в работата на независима съдебна институция. Правителството и всички политически равнища следва да зачитат разделението на властите. Те също така трябва строго да зачитат независимостта на съдебната власт.

По-конкретно, Комисията изразява загриженост по отношение на неотдавнашното ограничаване на правомощията на Конституционния съд във връзка с парламентарни решения. Румънските власти следва незабавно да възстановят тези правомощия в съответствие с румънската конституция. С писмо от 16 юли министър-председателят на Румъния уведоми Комисията, че това изискване ще бъде изпълнено.

Независимостта на съдебната власт и разделението на властите са основни градивни елементи на демократичното общество. За да бъде възстановено доверието, през следващите месеци ще бъде необходимо всички политически равнища в Румъния да докажат чрез своите действия ангажираността си с тези принципи. Комисията ще следи отблизо промените в тази област.

Основни промени в периода 2007—2012 г.

Законодателната рамка, посветена на съдебната система беше реформирана с оглед на модернизирването на съдебната система и пренасочването ѝ към сегашните приоритети. След влизането в сила на всички нови кодекси Румъния ще е реформирала изцяло своето законодателство в областта на наказателното и гражданското право. Междувременно Законът за малките реформи е пример за практично, прагматично законодателство, което е насочено към поправка на истински недостатъци. С други закони бяха предприети важни стъпки за гарантиране на по-висока отчетност и съблюдаване на етичните норми от страна на съдебната власт.

Съдебната власт еволюира от 2007 г. насам. Множество признаци сочат, че съдиите и прокурорите са добили по-голяма професионална увереност. По-голямата част от практикуващите в тази област подкрепят идеята за съдебна реформа и признават ползите от нея. През последните години значително се увеличи ангажираността за реформи на отделните магистрати, професионалните сдружения и гражданското общество. Съществуват редица конкретни примери за добра професионална практика, които заслужават да бъдат приети като най-добра практика и по други места.

Обединяването на различните мерки, за да се извлече пълна полза от тях, ще изисква по-големи усилия както от съдебната власт, така и от изпълнителната власт и

¹¹ През юни ВСС изпрати важен сигнал чрез официално заетата позиция в защита на независимостта на съдебната система с оглед на публичната намеса във връзка с важно дело за корупция по високите етажи на властта.

политическата класа. До този момент ключовият напредък бе постигнат в законодателната сфера, но при положение, че някои основни законодателни актове бяха приети едва наскоро или все още не са влезли в сила, а други все още се обсъждат в парламента, е необходима решителна стратегия, чрез която реформите да достигнат своя потенциал да доведат до осъществяването на промяна на практика. Широко разпространен проблем остават непоследователната съдебна практика, трудностите при правоприлагането и неефикасните съдебни процедури¹². Отговорът от страна на съдебната власт на предизвикателствата, свързани със съблюдаването на етичните норми и отчетността, не бе достатъчен, за да възвърне общественото доверие.

Понастоящем ръководството на съдебната власт и изпълнителната власт разполагат с инструменти да консолидират реформата. За да се постигне това, ще бъдат необходими по-значими усилия и по-добро фокусиране на управлението от страна на Висшия съдебен съвет, както и ново равнище на сътрудничество между съдебната и изпълнителната власт с подкрепата на парламента и на гражданското общество. Правителството и политиките следва да дадат ясен пример: всеки натиск, упражняван върху съдилищата, води до недоверие между трите власти. Ако ВСС поеме водещата роля в хода на реформата и получи подкрепата на изпълнителната власт за осъществяване на промяна, сравнително бързо може да се усетят преки ползи, като например по отношение на организацията на съдилищата или разпределението на работното натоварване. Резултатите от два текущи проекта на Световната банка ще предоставят важни инструменти и препоръки по отношение на политиката за следващите стъпки¹³.

Правната уредба

От присъединяването си насам Румъния следва амбициозен законодателен дневен ред. Той включваше приемането на нов граждански и нов наказателен кодекс, заедно с придружаващите ги процесуални кодекси, с изричната цел да се модернизира съдебното производство. В подкрепа на тези усилия бе привлечен международен опит. Приемането на кодексите през 2009 г. и 2010 г. представляваше важен резултат за правителството, парламента и съдебната власт, въпреки че процесът на прилагането им е бавен. До този момент в сила е влязъл единствено новият Граждански кодекс. Новият Граждански процесуален кодекс ще влезе в сила през есента, а към момента се предвижда новият Наказателен кодекс и новият Наказателен процесуален кодекс да влязат в сила през следващата година. Въпреки някои опасения относно наличността на системите, необходими за ефективно осъществяване на промените, и нуждата от активизиране на мерките в подготовка на изпълнението, тези кодекси представляват съществен опит за модернизация и ако бъдат правилно приложени, биха донесли

¹² Според статистически данни на ЕСПЧ Румъния се нарежда на второ място сред държавите членки по брой решения на ЕСПЧ, които все още не са изпълнени. Голяма част от тези решения се отнасят до трудности при правоприлагането на гражданското право, прекалената продължителност на гражданското производство и отсъствието на ефективна защита, както и неефективни наказателни разследвания. (Съвет на Европа: Надзор на изпълнението на съдебни решения на ЕСПЧ, Годишен доклад за 2011 г.: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)

¹³ В момента Световната банка провежда Функционален преглед на румънската съдебна система, финансиран със средства на ЕС. С финансиране от Световната банка външни консултанти работят понастоящем по друг проект, насочен към подобряване на капацитета за събиране и обработка на съдебни данни и установяване на най-добри показатели за работно натоварване в цялата съдебна система.

значителни ползи за ефективността, прозрачността и последователността на съдебното производство.

Успоредно с това парламентът одобри редица други важни законодателни мерки. „Законът за малките реформи“, който влезе в сила през 2010 г., доведе до конкретни подобрения в последователността и ефективността на съдебния процес. Освен това бяха внесени изменения в законодателството с цел да се укрепи отчетността в съдебната власт и да се реформира системата за назначаване във Висшия касационен съд. Тези мерки дават възможност за отговор на обществените опасения, свързани с обективността на назначенията в съдебната система и дисциплинарния процес в съдебната власт: ще бъдат необходими редица добри примери, за да се преодолее негативното наследство на миналото.

Последователност в съдебния процес

Висшият касационен съд носи основната отговорност за уеднаквяване на съдебната практика. От 2007 г. насам бяха предприети редица важни стъпки. „Законът за малките реформи“ измени процедурата за обжалване в интерес на закона, така че да засили нейната ефективност. Новите процесуални кодекси въвеждат механизъм за преюдициално заключение като нов инструмент за уеднаквяване на съдебната практика, както и реформират договореностите за юрисдикцията в подкрепа на уеднаквяването¹⁴. Висшият съдебен съвет също така пое инициативата за провеждането на структурирани дискусии по въпроси, свързани със съдебната практика, с апелативните съдилища и разработи насоки за постановяване на присъди за някои видове престъпления, свързани с корупция. Понастоящем неспазването на съдебни решения на Висшия касационен съд, постановени при обжалване в интерес на закона, или на решения на Конституционния съд може да бъде използвано като основание за дисциплинарни мерки¹⁵.

Тези механизми обаче все още не са успели да преодолеят непоследователността, която е основна слабост в румънската съдебна система.¹⁶ Част от проблема изглежда се корени в липсата на осъзнаване сред магистратите на важноста да се уеднакви съдебната практика, вероятно поради крайно тълкуване на принципа на независимост. Принципът „еднакво наказание за едно и също нарушение“, както и възпиращата му роля за престъпността, изглежда не се радва на безрезервен прием, нито пък неговата значимост за отчетността на магистратите и за съблюдаването от тяхна страна на етичните норми. Това може да обясни защо анализът сочи, че мерките за уеднаквяване на съдебната практика не се използват правилно от страна на съдиите¹⁷. В същото

¹⁴ Целта на новата процедура за преюдициално заключение бе да се въведе по-активна процедура в сравнение с действащото обжалване в интерес на закона (вж. стр. 6—7 от Техническият доклад).

¹⁵ Неспазването на решения на Конституционния съд и на Висшия касационен съд по обжалване в интерес на закона може да бъде обект на дисциплинарно разследване и санкция, след въвеждането на изменения на разпоредбите в законите относно дисциплинарната отговорност на магистратите, приети в края на 2011 г. и обнародвани в началото на 2012 г.

¹⁶ Често в Румъния се докладва за непоследователна съдебна практика, което се потвърждава и от заинтересованите страни, като например чуждестранни инвеститори, юридически фирми и професионални асоциации на магистрати. Експерти са установили непоследователни решения по-конкретно в чувствителни дела с високопоставени ответници и в дела, свързани с обществени поръчки.

¹⁷ Това включва незачитане на съдебната практика на по-висши съдилища, както и ограниченото използване на процедурата за обжалване в интерес на закона. Броят на обжалванията в интерес на закона намаля през 2011 г. в сравнение с периода 2007—2009 г.

време ВСС и съдебните председатели все още не са отдали приоритет на последователността в съдебната практика. Дори когато съдиите желаят да постигнат по-добра последователност, те не разполагат с необходимите инструменти за достъп до съдебната практика на другите съдилища. Все още липсва пълна електронна публикация на съдебните решения, включително решенията на Висшия касационен съд. Апелативните съдилища публикуват някои решения, но не прилагат еднакви критерии за това. Основната съдебна база данни (ECRIS) се ограничава с достъп до съдебните решения на апелативния съд във въпросния район, като съдиите нямат възможност да сравняват съдебната практика в цялата страна¹⁸. Алтернативна система, Jurindex, не се актуализира.

Експертите препоръчват да се засили акцентът върху внасянето на жалби в интерес на закона и насърчаването на последователна практика сред съдиите посредством пълното публикуване на мотивираните съдебни решения, редовно обсъждане на делата във всички съдилища и активно насърчаване от страна на председателите на съдилища и на ВСС на последователност на съдебната практика. Ръководството в съдебната система следва също така да отдаде по-голяма важност на осигуряването на последователност на съдебната практика при решенията за повишаване в длъжност и за назначаване в съдебната система, да позволи на Съдебния инспекторат да играе роля при анализа на несъответствията в съдебната практика, да разшири насоките за налагане на присъди и да използва Националния съдебен институт, за да се придаде по-голяма важност на този въпрос при първоначалното и продължаващото обучение.

По-нататъшното реформиране на Висшия касационен съд също може да спомогне за уеднаквяване на съдебната практика. В това отношение беше постигнат важен напредък с приемането на „Закона за малките реформи“ и новите процесуални кодекси. Реформите, които тези кодекси въвеждат, следва да се осъществят по начин, който гарантира, че Висшият касационен съд няма да бъде засипан с неоснователни иски и че ще бъдат приемани само онези дела, които повдигат важни правни въпроси. Това изисква подходящ филтър за повторно обжалване и иски за преюдициално заключение. Висшият касационен съд може също така да прехвърли част от своите задачи на други съдилища, като например правомощието за разглеждане на дела на първа инстанция и за произнасяне по редица вътрешни съдебни въпроси¹⁹. Това ще му даде възможност да се съсредоточи върху основната си роля за уеднаквяване на съдебната практика, както е в повечето държави членки. Освен това Висшият касационен съд следва да разполага с помещенията и кадрите, необходими за изпълнението на неговите задачи²⁰.

Организация и ефективност на съдебната система

¹⁸ С изключение на съдиите от Висшия касационен съд, които имат достъп до всички съдебни решения, включени в базата данни.

¹⁹ Висшият касационен съд разглежда на първа инстанция дела за редица нарушения, когато нарушението е извършено от определена категория ответник. Този съд се произнася и по вътрешни съдебни въпроси, като например искания от страните за трансфер на делото към други съдилища или непоследователна съдебна практика между съдилищата.

²⁰ В обяснение на факта, че разпоредбите в Гражданския процесуалния кодекс за преюдициално заключение по гражданскоправни въпроси влязоха в сила четири месеца след останалите разпоредби на Кодекса бяха изтъкнати логистични причини.

Световната банка извърши оценка на публичната администрация в Румъния и я определи като най-малко ефективната в ЕС²¹. Съдебната система страда от някои от същите слабости. Въпреки известно подобрене, общата картина отразява липса на динамизъм при справянето с проблемите, които имат реално отражение върху способността на съдебната система да раздава правосъдие и да прави това по бърз и последователен начин. Тези проблеми включват ограничен капацитет и прекомерна натовареност на съдиите и прокурорите, което до голяма степен се дължи на неравномерно разпределение на ресурсите и резки разлики в работното натоварване между различните съдебни органи в зависимост от географското им местоположение и равнището в съдебната йерархия. Сред другите проблеми са високият брой незаети работни места, предоставянето на обучение при постъпване в професията, както и недостатъци в структурата и вътрешната организация на съдилищата и прокуратурите.

Бяха положени усилия за справяне с тези проблеми. Те включваха редовното провеждане на конкурси за назначаване, рационализирането на някои процедури²², както и решения за укрепване на капацитета за първоначално обучение в Националния съдебен институт. През 2011 г. бе направена скромна крачка към рационализиране на системата със закриването на девет излишни съдилища и три съдилища с минимална дейност, както и свързаните с тях прокуратури.

Ефектът на тези мерки обаче остава ограничен. Някои от ключовите показатели за ефективност, като например несъразмерното работно натоварване или делът на незаети работни места, не са се променили от 2007 г. насам²³. Натискът върху ресурсите и конфликтът между изпълнителната и съдебната власт през 2009 г. забавиха осъществяването на реформите и доведоха до пенсиониране на голям брой служители във време, когато натоварването непрекъснато се увеличава.

Съдебната система не разполага, нито пък е разработила ефективни показатели за постигнати резултати, с помощта на които да преценява общите нужди от ресурси и да разпределя ресурсите в рамките на съдебната система. Неотдавна Румъния призна тези слабости и сега ще бъде работено по тях благодарение на проект, финансиран от Световната банка, който до началото на 2013 г. ще подготви и изпита пилотно актуализирани показатели за делата и работното натоварване.

На непрекъснати трудности се натъква сътрудничеството между ВСС, изпълнителната власт и ръководството на прокуратурата по отношение на политиката за човешки ресурси в съдебната система²⁴. Все още не е прието законодателството, с което се

²¹ Показатели на Световната банка за управление, 2011 г.

²² „Законът за малките реформи“ даде възможност на прокуратурата да поеме от полицията мотивирането на решения да не се открива разследване при някои прости случаи, предостави на прокуратурата по-големи възможности да не продължава случаи, когато наличните доказателства не оправдават по-нататъшно разследване, и намали правните гаранции за по-маловажни случаи.

²³ Румъния често е осъждана от ЕСПЧ за нарушаване на процесуалните права поради прекомерни съдебни закъснения. Често явление е и забавянето при публикуване на мотивите на съда след законово установения срок от 30 дни. До този момент не се разполага с надеждни данни за продължителността на периода, в който делата се задържат в съдебната система, като такива данни следва да бъдат предоставени в началото на 2013 г. в рамките на проучване, осъществено от Световната банка.

²⁴ Отговорността за управлението на човешките ресурси в съдебната система е споделена: Висшият съдебен съвет отговаря за назначаването, кариерата, обучението и дисциплинарните действия. Министърът на правосъдието носи отговорност за бюджета и има законодателна

въвежда длъжността на съдебен администратор и се уточнява ролята на съдебните деловодители — мярка със значителен потенциал да облекчи работното натоварване на магистратите. Едва наскоро бяха внесени подобрения в капацитета на Националния съдебен институт и бяха въведени стандарти за еднакво третиране при назначаване за различни категории от кандидати — прекалено късно, за да се осигури подходяща подготовка за прилагането на новите кодекси. До този момент все още не е постигнато съгласие по общ план за прилагане на новите кодекси²⁵.

Можеше да се очаква натискът върху публичните финанси да доведе до подобряване на ефективността. Но този ефект все още не се е реализирал. Сред причините за това са липсата на възприета посока от ВСС във връзка с управлението на съдебната система, както и разногласията между съдебната власт и правителството. ВСС все още не е успял да разработи стратегия за човешките ресурси за смяна на структурите и системите, като вместо това съсредоточава усилията си върху искания за повече служители и ресурси. Парламентът също има принос за тази инерция, разводнявайки предложенията за реструктуриране на системата на съдилищата²⁶. Към новото законодателство бяха отправени критики, че не е взело под внимание риска да предизвика лавина от нови дела в съдилищата.

Практики в съдебната система

В практиките в съдебната система все още са налице значителни слабости, както е видно от оценката на практиките в съдилищата в дела за корупция по високите етажи. Някои от тези слабости са структурни: някои от елементите в румънската правна система я правят уязвима спрямо злоупотреби, като например фактът, че давностните срокове не спират да текат или не се прекъсват към момента на предявяване на обвинение. Това често се утежнява от небрежно управление на съдебния процес, което изглежда е в прекалено голяма полза за ответниците²⁷. Според експертите тези слабости в съдебния процес са особено значими в сравнение с практиките в други държави членки. Освен това съдилищата срещат трудности да доведат до успешен край сложни финансови дела. Това се отнася по-специално до делата, свързани с обществени поръчки, като тези дела са изключение от общата положителна тенденция по делата за корупция по високите етажи, внесени в съда (вж. по-долу). Такива дела изискват прокурорите и съдиите да притежават специфични умения, които се придобиват с обучение, специализация и външен експертен опит. Освен това, въпреки че е предвиден в закона, бюджетът за съдебни експерти на практика рядко е наличен, така че ответниците, освен че плащат за своята собствена експертиза, често заплащат и

инициатива. Главният прокурор отговаря за резултатите на прокуратурата, но всички въпроси, които имат отражение върху кариерата на даден прокурор, се решават от Съвета.

²⁵ Настоящият капацитет за назначаване не позволява набирането на необходимия брой нови служители навреме и притежаващи добра квалификация и подготовка, както се счита за необходимо в проучване за въздействието, проведено по отношение на новите кодекси.

²⁶ Това се отнася по-специално до предложенията на министъра на правосъдието и на главния прокурор да се закрият малки съдилища и прокуратури и да се преразпределят постове към най-нуждаещите се области.

²⁷ Оценката на Комисията по тези точки е представена на стр. 13—14 от Техническата актуализация SEC(2011)968, публикувана на 20 юли 2011 г. В нея се посочват снизходителност при разглеждане на исковете за отлагане от страна на ответниците, слабости в управлението на доказателствата и при справяне с процедурните нередности, както и организационни проблеми.

експертизата, изисквана от съда²⁸. Това повдига въпроса относно независимостта и безпристрастността на назначените от съда експерти, за които се предполага, че са независими.

Като пример за промените, които може да осъществи едно дейно ръководство, може да се посочи промяната в подхода на Висшия касационен съд след назначаването на новото ръководство през 2010 г.²⁹ Висшият касационен съд понастоящем може да предложи на другите съдилища най-добри практики, например в областта на управлението на дела, отчитането на риска от изтичане на давностния срок, както и даване на сигнал, че съдът ще устоява на опитите за неоснователно забавяне на производството. Поддържането и разширяването на тези постижения ще бъде важен елемент за напредъка в съдебната реформа като цяло.

Отчетност

В края на 2011 г. Румъния засили правното основание за отчетността в съдебната система. Парламентът прие изменения, с които се въвеждат нови дисциплинарни нарушения и се засилват съществуващите санкции. Измененията също така разширяват ролята на министъра на правосъдието и на главния прокурор в хода на дисциплинарното производство и повишават независимостта на Съдебния инспекторат³⁰. Сега инспекторатът има възможност да пренасочи своето внимание върху по-целенасочени, бързи и дейни дисциплинарни разследвания, както и да разработи по-голям вътрешен капацитет за консултации във връзка със слабости в съдебната организация, процедури и практика. ВСС следва да използва в още по-голяма степен възможността да иска от инспектората да предприема систематичен мониторинг на ключови аспекти от практиките в съдебната система, уеднаквяването на съдебната практика и приемането от страна на председателите на съдилища на най-добрите практики в управлението³¹. Също така ще е важно използването на новите права да се осъществява в пълно зачитане на независимостта на магистратите, така че да се разсеят опасенията в съдебната система относно евентуални злоупотреби с новия закон.

Най-силно въздействие законът ще има, ако се счита, че той се използва за предоставяне на ясни, последователни и възпиращи санкции. Репутацията на съдебната власт и на способността на ВСС да я управлява бе накърнена в следствие на поредица от случаи на нарушения, при които отговорът на съдебното ръководство изглеждаше

²⁸ Техническа актуализация SEC(2011)968, 20 юли 2011 г., стр. 14. От последния годишен доклад на Комисията Висшият касационен съд получи специален бюджет за съдебни експерти.

²⁹ Примерите за важни нововъведения включват въвеждането на насоки за издаване на присъда за нарушения, свързани с корупция, както и стъпки за подобряване на скоростта на производството за корупция по високите етажи. Въпреки това прилаганите в тези ограничени области най-добри практики все още не са въведени повсеместно.

³⁰ Тези изменения ще дадат възможност на министъра на правосъдието и на главния прокурор да стартират дисциплинарно действие чрез Съдебния инспекторат. Понастоящем Съдебният инспекторат разполага със засилен мандат да проверява практиките в съдебната система и може да обжалва дисциплинарни наказания, наложени от Висшия съдебен съвет.

³¹ В края на 2011 г. и началото на 2012 г. Съдебният инспекторат представи три първоначални доклада в този смисъл: два тематични доклада относно значителни закъснения при разглеждането на дела и относно скоростта при разглеждането на дела за корупция по високите етажи на властта, както и един доклад относно управленските практики във Висшия касационен съд.

слаб и неубедителен³². В много от държавите членки би било възприето да се очаква от висше поставени обществени служители да се съгласят да се оттеглят от заеманата длъжност, ако това е необходимо, за да защитят репутацията на въпросния обществен орган. Фактът, че редица съдии, критикувани от общественото мнение, продължиха да работят по дела в съда, докато бяха разследвани, влоши репутацията на съдилищата. Следва да се установят ясно правила, като например незабавното временно отстраняване от длъжност на магистрати, разследвани за тежки престъпления като корупция по високите етажи, така че да бъде защитен както отделният съдия, така и цялото съдебно съсловие³³. Това би могло да бъде включено в стратегията на ВСС за съблюдаване на етични норми.

В края на 2011 г. Румъния също така подобри процедурата за назначаване във Висшия касационен съд, като прие по-прозрачни и обективни процедури, които позволяват по-цялостно и обективно независимо оценяване на качествата на кандидатите. Това е важна стъпка към по-висока отчетност на Висшия касационен съд.

II.2 Борба с корупцията в периода 2007—2012 г.

2-ри индикативен показател: създаване, както е предвидено, на агенция по интегритет, която да отговаря за проверка на имуществото и средства, на несъвместимост и потенциални конфликти на интереси и за постановяване на задължителни решения, въз основа на които могат да се налагат възпиращи наказания

3-ти индикативен показател: надграждане на вече постигнатия напредък, продължаване провеждането на професионални и надпартийни разследвания по твърдения за корупция по високите етажи

4-ти индикативен показател: вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване на корупцията и борба с нея, особено в местното управление

Борбата с корупцията и утвърждаването на етичните норми е трудна задача, която изисква ангажираността на всички власти в една държава и следва да бъде извършвана отгоре надолу, така че да обхване цялото общество. Ключова отправна точка е способността на румънската съдебна система и на румънската администрация да прилагат върховенството на закона. От присъединяването си към ЕС Румъния постигна значителен напредък в преследването и осъждането в случаи на корупция по високите етажи. В тези дела Националната дирекция за борба с корупцията се откри като енергичен и независим обвинител. Румъния също така успя да създаде система за откриване и наказване на конфликт на интереси, несъвместимост и неоправдано имущество. Националната агенция по интегритет е готова да осъществява своя мандат с решителност. Неотдавнашните действия, целящи да ускорят съдебния процес за дела за корупция по високите етажи във Висшия съд, са начало за справяне с един от

³² През февруари 2012 г. Комисията докладва за такива случаи (COM(2012)56 final, стр. 3).

³³ През февруари 2012 г. Комисията докладва за случаи на съдии от Висшия касационен съд, които продължиха да участват в съдебната дейност, докато са разследвани за корупция. Други съдии успяха да избегнат дисциплинарна отговорност, като се пенсионираха (COM(2012)56 final, стр. 3). Въпреки това, неотдавнашният отговор на ВСС спрямо започването на разследване по отношение на един от неговите членове, бе свидетелство за един по-деен подход за справяне със заплахите за репутацията на съдебната власт.

значимите проблеми, които ограничават възпиращото действие на мерките срещу корупцията. Бяха приети по-усъвършенствани законодателни разпоредби за насърчаване съблюдаването на етичните норми в рамките на съдебната система, както и закон, който предвижда да се разшири обхватът на отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност. Новата стратегия за борба с корупцията е добра основа за ориентиране на дейностите за борба с корупцията към най-добрите практики. Сега стратегията следва да бъде приложена съгласно своя замисъл и да ѝ се даде достатъчно време, за да докаже своята ефективност. Това са значими стъпки към постигане на целите по МСП. Въпреки това, с оглед на настоящите събития, запазването на постигнатия напредък, поддържането на динамиката на реформите и гарантирането на институционалната стабилност са основните елементи, чрез които да се докаже устойчивостта на усилията.

Тези стъпки бяха предприети в обстановка, в която повечето румънци смятат корупцията за основен проблем³⁴. Те все още не са убедили румънските граждани, че положението се подобрява. Повечето румънци по-скоро смятат, че то се влошава³⁵. Обществените опасения ще бъдат преодолени, едва когато бъдат постигнати обективни и окончателни присъди по най-важните дела за корупция по високите етажи и когато най-добрите практики в провеждането на съдебните процеси се превърнат в норма. Прекалено малко са случаите на конфликт на интереси, които се преследват, по-специално в областта на обществените поръчки, а дори когато стигнат до съд, предвидените в закона наказания в тази сфера не са възпиращи. Все още не са постигнати убедителни резултати в отнемането на имущество с неясен произход. Важно изпитание ще бъде превръщането на новата стратегия за борба с корупцията в инструмент, чрез който да се въведе практиката на борба с корупцията във всички институции.

Освен това, въпреки значителните им постижения, авторитетът на тези институции за борба с корупцията бе подложен на съмнение. От 2007 г. насам многократно бе оспорвано правното основание за дейността на Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК), прокуратурата и Националната агенция по интегритет (НАИ). Някои от дела все още не са приключили. Предстоящите назначения на главен прокурор, водещ прокурор на НДБК и редица други назначения на висши постове в прокуратурата са възможност да се демонстрира пълната подкрепа на политическия и съдебния елит за една решителна и независима борба с корупцията. Това изисква прозрачен и обективен процес на назначаване 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. Ефективното провеждане на редица дела за корупция по високите етажи, които са достигнали последната фаза на съдебния процес, ще бъдат проверка за умението на румънската съдебна система да продължава да утвърждава своята независимост и да прилага принципа на върховенство на закона.

³⁴ Според специално проучване на Евробарометър от февруари 2012 г. 96 % от румънците, или малко над дела от 2007 г., считат корупцията за основен проблем (Специално издание на Евробарометър № 374, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) От 2007 г. насам Румъния е загубила 6 позиции в индекса за възприемане на корупцията на „Прозрачност без граници“, като рейтингът ѝ се е понижил. Рейтингът на „Фрийдъм хаус“ остава непроменен.

³⁵ Според проучване на Евробарометър от февруари 2012 г. 67 % от румънците смятат, че корупцията се е увеличила през последните три години.

Корупция по високите етажи

Резултатите на Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) при разследването и съдебното преследване на случаи на корупция по високите етажи могат да бъдат считани за едно от най-значителните постижения, осъществени от Румъния от присъединяването ѝ към ЕС насам. С всяка изминала година НДБК успява непрестанно да увеличава броя на повдигнатите обвинения, като провежда бързи и инициативни разследвания. От 2007 г. досега НДБК заведе дела срещу лица от най-високопоставените кръгове на политическия живот от всички основни политически партии и на съдебната власт³⁶.

Действията на НДБК доведоха до значително увеличаване на съдебните решения и присъди по дела за корупция по високите етажи, особено от 2010 г. насам³⁷. Въпреки това ефективността на съдебното производство и последователността в съдебните решения по делата за корупция по високите етажи и тяхното възпиращо действие не отговарят на напредъка, постигнат в областта на преследването. От 2007 г. досега делата за корупция по високите етажи на властта търпят забавяния в хода на съдебното производство. Сред причините са слабости в законодателството и недостатъчен капацитет. Пропуските в практиките на съдебната система, описани в предишния раздел на настоящия доклад, са особено видни в делата за корупция по високите етажи, като например прекалено голямата възможност, която съдиите оставят на ответниците по отношение на опитите им да забавят делото и да осуетяват съдебното производство, включително когато делата се приближават до изтичане на давностния срок³⁸.

Някои от причините за забавяне бяха отстранени. „Законът за малките реформи“ и измененията в Закона за Конституционния съд въведоха важни промени за ускоряване на съдебното производство чрез отстраняване на забавящия ефект на възраженията за противоконституционност и незаконност, повдигнати от ответниците. Също така с тълкувателно решение на Висшия съд временно спират да текат сроковете за времето, през което производството е спряно в очакване на решение по възражение за противоконституционност³⁹.

Въпреки това в началото на 2011 г. редица дела за корупция по високите етажи бяха изцяло или частично загубени поради изтичане на давностния срок⁴⁰. Към средата на 2011 г. стана ясно, че давностният срок на редица важни дела за корупция по високите

³⁶ През 2007 г. НДБК заведе 167 дела срещу 415 ответници, за сравнение с 2011 г., когато цифрите бяха съответно 233 дела и 1091 ответници. Около 60 % от всички разследвания отнемат по-малко от 6 месеца. От 2007 г. насам НДБК е подвела под отговорност бивш министър-председател, бивш заместник министър-председател, редица бивши министри и членове на парламента, многобройни префекти, кметове, местни съветници и ръководители на държавни предприятия. През 2011 г. НДБК подведе под отговорност двама депутати и един влиятелен кмет от правителствената коалиция към онзи момент, както и депутат от тогавашната опозиция.

³⁷ През 2007 г. бяха постановени неокончателни решения срещу 199 ответници, а през 2011 г. — срещу 879 ответници. Окончателни решения бяха постановени съответно срещу 109 ответници през 2007 г. и 158 през 2011 г.

³⁸ За разлика от редица други юрисдикции, в Румъния възможността за изтичане на давностния срок не се прекратява със започването на разследване или съдебно преследване.

³⁹ Това бе постигнато, като при изчисляване на датата на изтичане на давностния срок се изключват периодите, през които производството е било прекъснато в очакване на решение на Конституционния съд по възражение за противоконституционност.

⁴⁰ Вж. стр. 29 от Технически доклад.

етажи (дела, които са били забавяни с години по различни причини) вероятно ще изтече. В съответствие с препоръките на Комисията⁴¹ новото ръководство на Висшия касационен съд подкрепи въвеждането на най-добри практики чрез по-ефективно и строго управление на съдебните процеси. Тези мерки доведоха в края на 2011 г. до редица решения на първа инстанция по важни дела, както и до първите окончателни присъди за корупция с мярка лишаване от свобода, произнесени срещу бивш министър-председател, бивш министър и настоящ член на парламента⁴².

Друго опасение в докладите на Комисията бе свързано с последователността и възпиращото действие на издадените присъди в дела за корупция по високите етажи⁴³. Този проблем бе признат в съвместно проучване, проведено от съдебната власт и министерството на правосъдието през 2009 г., като в него бяха разработени и корективни действия, които доведоха до известно подобрене. В отсъствието на действия от страна на съдебното ръководство през 2010 г. група съдии от Букурещкия апелативен съд изготвиха насоки за издаване на присъди, за да подобрят последователността в издаването на присъди за престъпления, свързани с корупция. По-късно тези насоки вдъхновиха новото ръководство на Висшия касационен съд да изработи и приеме през 2011 г. свои собствени насоки за издаване на присъди при някои видове престъпления, свързани с корупция.

Това доказва способността на румънската съдебна власт да дава прагматичен отговор на обективни пропуски. Ако се прилагат и се разшири приложното им поле за други нарушения, насоките за издаване на присъди предоставят основа за по-голяма последователност и предвидимост при издаването на присъди по дела за корупция по високите етажи.. Мерките, предприети от Висшия касационен съд по отношение на управлението на делата и практиките в съдебната система, представляват важно признание за отговорността на съдилищата за осигуряване на добро правораздаване. Ако бъдат продължени, тези мерки могат да доведат в хода на настоящата година до редица окончателни решения по дела, засягащи политици на високопоставени постове. Първото от тези решения бе постановено миналия месец, когато окончателното решение по дело срещу бивш министър-председател бе доказателство, че Висшият касационен съд започва да постановява решения дори срещу най-високопоставените и политически влиятелни ответници.

Въпреки това добрите практики от тези случаи не са повсеместно приложени и няма доказателства, че останалите съдилища ги приемат. Въпреки видимите подобрения във Висшия касационен съд в редица други съдилища множество дела за корупция по високите етажи, засягащи местни високопоставени лица като префекти, председатели на общински съвети или кметове, продължават да се натъкват на подозрителни забавяния и прекъсвания. Важно е да се отбележи, че особено бавен е съдебният процес при делата, свързани с корупция и измами в областта на обществените поръчки. Ще

⁴¹ В доклада на Комисията от 20 юли 2011 г. (СОМ(2011) 460 окончателен) се препоръчва на Румъния да предприеме „спешни мерки за подобряване на съдебната практика и управлението на делата и да ускори разглеждането на важни дела за корупция по високите етажи на властта, за да се избегне изтичането на законоустановените давностни срокове във всички случаи“. В същия доклад се препоръчва още „продължаване на реформата на Висшия касационен съд с цел да се утвърди касационната му роля и да се увеличи капацитетът му за разглеждане на дела за корупция по високите етажи на властта“.

⁴² Вж. стр. 25 от Техническият доклад.

⁴³ Вж. например оценката на Комисията на стр. 15 от Техническата актуализация SEC(2011)968, публикувана на 20 юли 2011 г.

бъдат необходими усилия за оценка на причините за тези значителни забавяния и за предоставяне на по-добър достъп на съдиите до експертен опит и конкретни познания⁴⁴. Все още повечето присъди по дела за корупция по високите етажи са условни. До този момент са произнесени изключително малък брой окончателни присъди с мярка лишаване от свобода по важни дела, засягащи политици на високопоставени постове⁴⁵. Това се отразява неблагоприятно върху възпиращото действие на системата.

Успешната борба с корупцията по високите етажи изисква зачитане на съдебните действия и пълна подкрепа от страна на политическата класа за провежданите от съдебната система разследвания. Като значителна стъпка може да се счита приемането през 2011 г. на етичен кодекс от тогава управляващата партия. В резултат на този кодекс същата тази партия изключи от редовете си влиятелен кмет, когато той бе подведен под отговорност за корупция⁴⁶.

По силата на румънската Конституция, според тълкуването чрез съдебната практика на Конституционния съд, за разрешаване на задържането или претърсването на парламентаристи е необходимо одобрението на парламента, така както и за започването на наказателно разследване срещу парламентаристи, които са настоящи или бивши министри. Отказът на парламента да разреши започването на разследване в такива случаи на практика предоставя имунитет от наказателно разследване и на свой ред блокира хода на правораздаването. От 2007 г. насам редица членове на парламента, включително бивш министър-председател, са защитени от разследване благодарение на отказа на парламента да разреши започването на такова разследване⁴⁷. Фактът, че парламентът не мотивира своя отказ да разреши започването на разследване затруднява установяването на обективността на решенията⁴⁸. Освен това фактът, че парламентаристите могат да продължат да заседават, след като са осъдени за сериозни престъпления като корупция, накърнява репутацията на парламента. В много парламентарни системи съществува практиката за временно отстраняване на парламентаристите, срещу които са повдигнати обвинения в такива случаи, и за тяхното изключване при осъждането им⁴⁹.

При неотдашното идване на власт на новото правителство имаше редица противоречиви сигнали. Номинирането и назначаването на министри, срещу които има постановени съдебни решения или предстои да бъдат постановени такива, породиха разбираема полемика и бе свидетелство за нежеланието да се приеме и разбере, че

⁴⁴ От общо 43 повдигнати обвинения, регистрирани от НДБК от 2006 г. насам, бяха постановени само две окончателни решения.

⁴⁵ Данните от 2007 г. насам сочат, че 60 % от постановените от съда присъди са минимални или под законоустановения минимум. Въпреки че делът на условните присъди за лишаване от свобода намаля от 75 % (2007—2009 г.) до 60 % през 2011 г., условните присъди все още преобладават, особено по важни дела. От четирима бивши или настоящи членове на парламента, които получиха окончателна присъда през 2011 г., трима бяха осъдени условно.

⁴⁶ Това все още не е стандартна практика: в местните избори през юни участваха редица кандидати за поста кмет или председател на общински съвет, които бяха под арест, разследвани или съдени за корупция, като част от тях бяха избрани.

⁴⁷ Вж. стр. 26—27 от Техническия доклад.

⁴⁸ Вж. стр. 27 от Техническия доклад.

⁴⁹ Трима членове на парламента, получили окончателна присъда за корупция по високите етажи, продължават да заседават в парламента.

върховенството на закона е основен принцип⁵⁰. Това доказва, че все още са необходими усилия за установяване на високи стандарти за заемането на високи постове.

Съблюдаване на етичните норми

При присъединяването си към ЕС Румъния се съгласи да създаде правна и институционална рамка за предотвратяване и санкциониране на корупцията, като съсредоточи усилията върху случаите на несъвместимост, конфликт на интереси и неоправдано забогатяване. Националната агенция по интегритет (НАИ) проверява ситуации на конфликт на интереси и несъвместимост и установява потенциално неоправдано забогатяване сред обществените служители и избраните политици. Нейните констатации или отнасяне на случаи до друга институция могат да бъдат обжалвани пред съдилищата или потвърдени от тях, или пък биха могли да бъдат последвани от действия от други съдебни или административни органи.

Създадена през 2007 г. НАИ бързо стана оперативна и разработи ефективна методология за администриране и разследване. Тя създаде централен електронен регистър за публичен достъп до всички декларации за имущество и интереси — важен принос за прозрачността. С подкрепа както от националния бюджет, така и от средства на ЕС, тя въведе компютризирана система за управление на случаите и сключи спогодби за сътрудничество с широк спектър от административни и съдебни органи. Днес НАИ е основен компонент на институционалната рамка за борба с корупцията и е в състояние да демонстрира съществени резултати⁵¹.

Напредъкът на НАИ обаче бе забавен от редица предизвикателства. През 2010 г. правното основание за НАИ бе обявено за противоконституционно, което постави под съмнение основното правомощие на агенцията да предприема действия за отнемането на имущество с неясен произход⁵². В хода на дискусиите за изменение на правното основание на НАИ стана ясно, че политическата воля за ефективно утвърждаване на съблюдаването на етичните норми и за изпълнение на ангажиментите, поети при присъединяването, е повърхностна. Представители от всички основни политически партии в парламента отново поставиха въпроса за съществуването на НАИ. Освен това парламентът не успя да приведе в изпълнение решения за несъвместимост и конфликт на интереси⁵³.

Отслабеното правно основание на НАИ затруднява работата на агенцията при постигането на резултати и все още е предмет на конституционен спор, въпреки че през юни Конституционният съд отхвърли две жалби⁵⁴. Новите комисии за разследване на

⁵⁰ Тези решения бяха вследствие на обжалване в съда срещу заключенията на НАИ за несъвместимост.

⁵¹ Вж. стр. 18—19 от Техническият доклад.

⁵² Правомощието на НАИ да предлага на съда отнемане на имущество с неясен произход бе сметнато, че нарушава конституционните принципи за разделение на властите и презумпцията за законно придобиване на имуществото и съответно забраната за неговото конфискуване.

⁵³ Правната комисия на Камарата на депутатите предложи да не се предприемат действия срещу двама членове на парламента, за които окончателно бе установена несъвместимост или конфликт на интереси. И в двата случая парламентът все още не се е произнесъл с окончателно решение.

⁵⁴ Измененият закон също така принуди НАИ да изостави значителен брой разследвани към момента случаи поради въвеждането на давностни срокове. Голямата част от тези случаи засягаха избрани политици.

забогатяване с недоказан произход, създадени като допълнителен етап между НАИ и съдилищата за случаите, в които НАИ предлага отнемане на имущество с недоказан произход, изглежда затрудняват задачата за преследване на такова имущество. С тези комисии се създава допълнително ниво на юрисдикция, но на страните се предлагат по-малко прозрачност и по-малък брой права. Въпреки усилията да се съберат всички ключови участници в рамките на семинари, процедурите на тези комисии не са напълно уеднаквени и бяха наблюдавани слабости, свързани с боравенето с доказателства. До този момент при нито един случай, разглеждан от тези комисии след възстановяването им през 2010 г., не се е стигнало до постановяването на окончателно съдебно решение. Правната рамка също възпрепятства работата за справяне с административните конфликти на интереси. Необходими са отделни правни процедури най-напред, за да се установят евентуални жалби срещу констатациите за конфликт на интереси, направени от НАИ, и след това за анулиране на правни актове, като например договори за обществени поръчки, сключени в ситуация на конфликт на интереси⁵⁵.

Ефективността на румънската система за утвърждаване на съблюдаването на етичните норми страда също така от бавно съдебно производство, непоследователна съдебна практика и недостатъчно сътрудничество между НАИ, съдебните инстанции и останалите административни органи. Особено бавни бяха съдебните производства по дела и по трите направления на компетентност на НАИ. Като цяло съдилищата до този момент са потвърдили окончателно наличието на необяснимо забогатяване само в четири дела, като и четирите предшестват новия закон (едно от решенията датира от 2005 г.). Случаи на несъвместимост, които не са с голяма сложност, могат да отнемат години, докато съдилищата окончателно ги решат. Това доведе до случаи, при които поради изтичане на мандатите не бе възможно наказанията да бъдат изпълнени. Друг проблем в случаите, повдигани от НАИ, е непоследователната съдебна практика, но съдебната власт все още не е предприела бързи корективни мерки⁵⁶. Въпреки че НАИ установи споразумения за сътрудничество с редица други административни институции и прокуратурата, до този момент тези споразумения не са дали особени резултати, с изключение на резултатното сътрудничество с НДБК. Много малко са сигналите, подадени до НАИ от други институции, като другите институции не предприемат действия за проследяване на информацията, отнесена до тях от НАИ, което до този момент е довело само до едно повдигнато обвинение и един допълнителен данъчен иск⁵⁷.

Въпреки това, от 2010 г. насам НАИ доказва своята нарастваща способност да работи по важни и сложни случаи. При проверка за установяване на конфликт на интереси сред общинските съветници бяха набелязани редица възможни случаи. Важен тест ще

⁵⁵ До този момент административен конфликт на интереси е потвърден само в два случая. В нито един от тях не бяха анулирани договорите, свързани с този конфликт на интереси.

⁵⁶ Сред неотдавнашните случаи, които се обсъждат в публичното пространство, са тези на двама членове на парламента, които същевременно са университетски ректори. При единия от случаите бе установено наличието на несъвместимост, докато при другия случай същият съд отрече да има несъвместимост. Подобен епизод се повтори в друг апелативен съд. По тези дела сега предстои обжалване пред Висшия касационен съд.

⁵⁷ Като цяло, към март 2012 г. НАИ е провела почти 4000 проверки и е излязла с констатации или е сезирала друга институция в над 500 случая, в това число 250 констатации на несъвместимост, 37 случая на (административен) конфликт на интереси, 24 случая на подозрения за имущество с неясен произход и 239 случая, в които е сезирала прокуратурата за възможно престъпление.

бъде доколко тези случаи ще бъдат проследени от прокуратурата и съдилищата⁵⁸. Подобно упражнение бе започнато и сред органите, управляващи средства на ЕС. Тези усилия се приветстват. В бъдеще разследванията на НАИ следва да бъдат насочвани в по-голяма степен от оценка на риска и от необходимостта за съсредоточаване върху уязвими области. Това би могло да доведе като последица до увеличаване на личния състав на НАИ⁵⁹.

Въпреки слабостите при съдебното проследяване, значителен брой от констатациите за несъвместимост бяха потвърдени окончателно и доведоха до оставки или до дисциплинарни наказания⁶⁰. По-разочаровани са резултатите, свързани с предприемането на действия за проследяване на случаите, разследвани от НАИ, свързани с отнемане на имущество с необясним произход и конфликт на интереси. Подобряването на правното основание за НАИ би могло да спомогне за преодоляване на този въпрос⁶¹, но като цяло е необходимо политическата, съдебната и административната система да разглеждат НАИ като ценен актив, който трябва да се насърчава. Необходимо е да се подобри начинът, по който съдът разглежда случаите на НАИ, както и сътрудничеството между институциите, така че агенцията да бъде в състояние да изпълнява своето предназначение на движеща сила за осъществяването на категорична промяна в нагласите в Румъния в посока към съблюдаване на етичните норми.

Предотвратяване и санкциониране на корупцията в публичния сектор

Освен че е необходимо санкциониране на корупцията, когато е установена, трайното намаляване на корупцията изисква действия, с които да се ограничи вероятността от появата ѝ на първо място. Ключова стъпка в тази посока са превантивните мерки за намаляване на възможностите и рисковете за корупция, като например прозрачни процедури и предвидимо изработване на решения от публичните институции.

Общата посока на действията се определя от национална стратегия за борба с корупцията. Резултатите в това отношение през последните пет години са по-скоро смесени. Стратегията за периода 2008—2010 г. не успя да постигне търсения ефект. През март тази година обаче бе приета нова всеобхватна стратегия, а решението на новото правителство да я изпълнява в този ѝ вид, както и одобрението на парламента, навеждат на мисълта за обща политическа подкрепа за тази стратегия. Новата стратегия отразява много от препоръките, отправени в рамките на анализ на въздействието на предишните две стратегии, и представлява добра основа за координиране и насочване на дейностите на различните държавни институции. Тя дава възможност и за проследяване на напредъка, измерен по редица показатели. Приемането ѝ от

⁵⁸ До момента при тази проверка са направени 75 констатации на несъвместимост, 9 констатации за административен конфликт на интереси, а прокуратурата е сезирана във връзка с 50 подозрения за престъпление.

⁵⁹ Ползена стъпка е подкрепата на министерството на правосъдието за увеличаване на заплатите на служителите в НАИ.

⁶⁰ Досега в 118 случая констатациите на НАИ за несъвместимост са били потвърдени окончателно от съд или са станали окончателни, тъй като не са били обжалвани преди изтичането на срока за това. В резултат на тези констатации в 53 от случаите служителите са подали оставка, в 8 случая дисциплинарните комисии са пристъпили към уволнение, а в други 16 случаи са били предприети други наказания.

⁶¹ Съвместна работна група между министерството на правосъдието и НАИ вече отправи предложения, които обаче до този момент не са били възприети.

парламента бе добър начин да се подчертае важната роля на всички влиятелни кръгове на обществото за осигуряване на успеха на тази стратегия.

Последващите действия са силно зависими от действията на всички управленски равнища. В ролята си на орган, специално посветен на борбата с корупцията, който разполага с достатъчен и квалифициран персонал и е натоварен едновременно с превантивна и разследваща функция, Генералната дирекция за борба с корупцията към Министерството на администрацията и вътрешните работи (ГДБК) постигна значителен напредък в борбата с корупцията в рамките на румънската полиция и в другите структури на министерството. До този момент ГДБК е единствената дирекция, която прилага извършването на подробна оценка на риска от корупция, и е сезирала прокуратурата за значителен брой сигнали за корупция⁶². За да доразвие тези си постижения и да достигне своя пълен потенциал, ГДБК сега следва да постигне резултати и в допълнителни области на сериозни и сложни корупционни деяния, като например обществените поръчки и разследванията на корупционните връзки между полицията и организираната престъпност.

Подобни резултати все още не са постигнати в други сектори на държавната дейност. Многобройни са случаите на корупция в сфери като данъчната администрация, образованието, здравеопазването и инфраструктурните инвестиции. В тези сектори обаче анализът на риска започна да се осъществява едва наскоро, като само няколко мерки бяха въведени в сферите с най-голям риск от корупция и най-чувствителни от гледна точка на разходването на бюджетни средства⁶³. В сектора на образованието бяха предприети няколко пилотни превантивни мерки, включително предложения на Националния център по интегритет, като например видеонаблюдение по време на зрелостните изпити, а в рамките на финансиран от ЕС проект за борба с корупцията в процес на изработване е секторна стратегия. Други основни сфери, които следва да бъдат обхванати, включват инвестициите в училищна инфраструктура, както и корупцията в изпитната система в училищата и присъждането на образователни степени в университетите. Дейностите в здравния сектор започват сега със стартирането на друг важен проект, финансиран от ЕС⁶⁴. Тези пилотни дейности са полезни и се осъществяват в сфери, уязвими спрямо корупция и с важно отражение върху държавния бюджет, но те все още не следват систематичен подход. Малко са дейностите, осъществени в данъчната и митническата област, въпреки че особено големите рискове в тези области биха оправдали създаването на силни превантивни

⁶² По-конкретно ГДБК си сътрудничи с НДБК по редица важни и сложни разследвания, в това число свързани с корупция при издаването на свидетелства за управление на МПС (2008 г.) и в рамките на граничната полиция (2010—2011 г.). Като цяло от 2007 г. досега ГДБК е сезирала НДБК за над 1000 случая, което до този момент е довело до 222 повдигнати обвинения за корупция по високите етажи. През същия период ГДБК е сезирала прокуратурата за над 6300 други преписки за корупция, което до този момент е довело до 836 повдигнати обвинения.

⁶³ Все още не са предприети цялостни антикорупционни действия в области като данъчното облагане или митниците, нито пък във връзка със строителните разрешения в местните управи.

⁶⁴ Това ще спомогне за откриването на нередности в обществените поръчки в здравния сектор. Направено е предложение за друг важен проект, който да засили осведомеността относно правата на пациентите и да атакува предлагането на подкупи в здравната система. Освен това Министерството на регионалното развитие и туризма започна друг проект, с който да анализира уязвимите към корупция места в министерството и подчинените му структури и да разработи подробна стратегия.

отдели с мандат, който им позволява да действат инициативно⁶⁵. Органите за административен контрол имат важна роля, но като цяло все още не осъществяват оценки на риска от корупция, за да установяват уязвими места, и като правило не си сътрудничат със съдебните органи или с НАИ. Експертите посочват като важна причина за такова бездействие недостатъчната независимост и политическото влияние⁶⁶.

Малкият брой сигнали за корупция от страна на административните органи също има отражение върху броя на делата, разглеждани от прокуратурата и съдилищата. Изключение прави полицията, за която ГДБК е отнесла значителен брой случаи до съда. Главният прокурор поиска от местните прокуратури да разработят антикорупционни стратегии на местно равнище, издаде насоки за разследване на случаи на корупция и създаде мрежа от специализирани прокурори. С тези мерки бе увеличен броят на делата за корупция, разглеждани от редовата прокуратура⁶⁷.

Новата национална стратегия за борба с корупцията дава възможност за решителен напредък в ангажирането на всички правителствени ведомства в прилагането на инициативни политики, така че да бъде възпряна корупцията и да бъдат установявани проблемите при тяхното възникване. Най-добрите налични практики, като например в Министерството на администрацията и вътрешните работи, биха могли да бъдат въведени във всички сектори с висок риск и с голямо отражение върху бюджета. Създаването на независима гореща телефонна линия за сигнали за корупционни деяния в публичния сектор също би спомогнало да насърчи подаването на такива сигнали. Но преди всичко действията за борба с корупцията трябва да спечелят доверието на обществото, а това налага обществото да е свидетел, че когато повдигнатите обвинения са основателни, за нарушителите има последици.

Омбудсман

Омбудсманът играе важна роля в борбата с корупцията в Румъния. Той има правомощието да провежда разследвания във връзка с предполагаеми незаконни действия от страна на администрацията. Той е независим орган, който може да действа въз основа на сезиране от което и да било лице или по собствена инициатива. Освен това, на основание член 26, параграф 2 от Закон № 35/1997, омбудсманът има право да докладва на парламента или на министър-председателя относно „сериозни случаи на корупция“, които той открие в хода на своите разследвания. Ролята на омбудсмана е важна за МСП по-конкретно по отношение на четвъртия индикативен показател относно предотвратяването на корупцията и борбата с нея. Освен това, това е единствената институция, която може пряко да оспори правителствени постановления пред Конституционния съд.

Комисията отбелязва, че на 3 юли 2012 г. парламентът прекъсна преждевременно мандата на омбудсмана. Румънските власти трябва да осигурят независимостта на

⁶⁵ Този месец правителството одобри създаването на отдел за съблюдаване на етичните норми в Националната агенция за данъчна администрация. Все още предстои да бъдат определени неговата структура, правомощия и ресурси.

⁶⁶ В сферата на обществените поръчки от 2007 г. до настоящия момент компетентният контролен орган ANRMAP е препратил до НДБК само пет сигнала. През 2011 г. ANRMAP подаде само три сигнала за конфликт на интереси.

⁶⁷ Вж. стр. 34—35 от Техническият доклад.

омбудсмана и да назначат на този пост лице, които се ползва от подкрепата на всички политически партии, което ще бъде в състояние ефективно да изпълнява своите законови функции напълно независимо.

Отнемане на облаги, придобити от престъпна дейност

Опитът сочи, че преследването на корупцията често се свежда до преследване на облагите от корупция. Ето защо отнемането на облаги, придобити от престъпна дейност и справянето с изпирането на пари са ключова част от всяка стратегия за борба с корупцията. През 2011 г. Румъния създаде служба за възстановяване на имущество⁶⁸, а през 2012 г. бе приет нов закон за разширена конфискация. От 2010 г. насам прокуратурата и полицията прилагат стандартна процедура за отнемане на облаги от престъпна дейност по общо нареждане на генералния прокурор и министъра на вътрешните работи. Обучението в тази област стана задължително и бе създадена мрежа от специализирани прокурори.

Но тези действия все още не са довели до резултат. Разширената конфискация все още е ново понятие за полицаите, прокурорите и съдиите. Понятия като конфискация на имущество на трети страни изглежда често се оспорват в съда⁶⁹. Въпреки положителната съдебна практика изпирането на пари все още не се преследва като самостоятелно престъпление⁷⁰. Според оценки на експерти равнището на отнемане на имущество е неочаквано ниско⁷¹. Освен това липсата на цялостна статистическа информация в тази област затруднява властите при наблюдаване на напредъка.

Обществени поръчки

Слабостите при прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки предоставят много възможности за корупция и злоупотреба с обществени средства. Те влияят също така на ефективното използване на финансовите средства от ЕС и водят до по-ниско качество при предоставянето на обществени блага. Одитите и оценките, направени от различни служби на Комисията, многократно установяваха системни рискове и недостатъци в тази област, като това понякога водеше до прекъсване на изплащането на средства на ЕС. Това се потвърждава от оплаквания, получени пряко от Комисията.

От своето присъединяване към ЕС Румъния създаде широка институционална и правна рамка за прилагане на законодателството на ЕС в тази област. Въпреки това редица систематични слабости не се разглеждат в достатъчна степен. Несъответствията са причинени от такива фактори, като чести изменения в нормативната уредба⁷² и институционална структура без достатъчен капацитет, както и отсъствие на ключови инструменти за ефективен контрол, като например цялостен регистър на обществените търгове. При одитите, извършени от Комисията, и тези на румънската Национална

⁶⁸ Създаването на такава служба отговаря на изискванията в Решение 2007/845/ПВР на Съвета.

⁶⁹ Все още в професията няма обща визия по отношение на конфискацията на активи на трети страни и липсва съдебна практика. Конституционната разпоредба, според която се предполага незаконният произход на собствеността, допринася за предпазливия подход и нееднаквата практика в тази област.

⁷⁰ Установена бе съдебна практика в едно дело, а главният прокурор издаде правно становище.

⁷¹ Между 2007 г. и 2011 г. бяха постановени 42 присъди за престъпления, свързани с изпиране на пари.

⁷² Технически доклад, стр. 40.

агенция за интегритет като особена слабост беше определена защитата на обществените поръчки от конфликт на интереси⁷³. Румъния пое ангажимент да приложи, с помощта на цялостен план за действие, констатациите от подробната оценка, извършена от Комисията през 2011 г. в областта на обществените поръчки. За отстраняване на установените слабости ще бъдат необходими решителни действия.

III. Следващи стъпки

Оценката на Комисията показва напредъка, постигнат от Румъния през петте години от присъединяването на страната до днес. Това илюстрира положителната роля на МСП. Комисията е на мнение, че в бъдеще Румъния би могла да постигне целите на МСП, при условие че страната предприеме бързи действия да гарантира зачитането на върховенството на закона, поддържа посоката и ускори осъществяването на реформите.

Въпреки това, както бе посочено във въведението, неотдашните събития подчертават опасенията относно устойчивостта и необратимостта на реформите. Румъния трябва да гарантира съблюдаване на върховенството на закона, включително независим съдебен контрол. Доверието на партньорите от ЕС ще бъде спечелено отново само ако има доказателства, че върховенството на закона се поставя над партийните интереси, че всички страни засвидетелстват пълно зачитане на съдебния контрол, включително на конституционно равнище, и че реформите са необратими. За това са необходими правни действия, както и политически ангажимент за зачитане на върховенството на закона, който отсъства при последните решения. Понастоящем правителството се е ангажирало да действа бързо за гарантиране на съблюдаването на върховенството на закона в съответствие с препоръките, изброени по-долу (вж. IV 1).

Това подкрепя заключението, че все още не е налице напредъкът за постигане на индикативните показатели, които се изисква от Комисията, за да вземе решение за прекратяване на МСП. За да бъдат удовлетворени изискванията на механизма, са необходими по-широка ангажираност във всички сфери на управлението и в съдебната система за реформи, както и по-силен ангажимент за съблюдаване на етичните норми за борба с корупцията. По-конкретно румънските власти трябва да демонстрират, че в Румъния се осъществява устойчив и необратим процес на реформи и че външната намеса под формата на МСП вече не е необходима. Ето защо неотдашните стъпки на правителството и парламента будят особени опасения.

Опитът от последните пет години сочи, че когато се предприемат убедителни действия, те могат да доведат до резултат. Румъния вече може да посочи положително развитие в процеса на реформи в институции като НДБК и НАИ и в целенасочени действия, като ускоряването на разглеждането на дела от Висшия касационен съд. Неотдашните събития бяха повод съдебната власт да демонстрира по-дейна позиция при защитата на независимостта на съдебната система. В такива случаи запазването на постигнатия напредък и поддържането на динамиката на реформите и институционалната стабилност са първите основни елементи за доказване на устойчивост. Бързото преминаване от успешния етап на въвеждане на законодателството към етапа на неговото прилагане ще доближи момента, когато Румъния ще е изпълнила изискванията по МСП. Всички държави членки имат както задължения, така и възможности в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие и

⁷³ Вж. бележка под линия № 56.

Комисията очаква Румъния да завърши особения процес по МСП и да работи по тези въпроси по същия начин, както другите държави членки.

Поради настоящата ситуация Комисията ще приеме нов доклад по МСП за Румъния преди края на 2012 г. В този доклад тя ще обърне внимание на това дали Румъния е преодоляла изразените тук опасения по отношение на върховенството на закона и независимостта на съдебната система и дали е възстановен взаимният контрол между властите. Комисията ще наблюдава отблизо напредъка посредством редовни работни посещения, както и чрез чести диалози с румънските власти и с другите държави членки.

IV. Препоръки

Най-важната следващата стъпка е правителството и ключовите институции в Румъния да докажат своята ангажираност към абсолютно необходимите градивни елементи, каквито са върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Това изисква правителството и парламентът да предприемат редица спешни действия. Въпреки че изложението по-долу препоръки включват редица конкретни реформи, необходими за поддържане на напредъка по МСП, настоящата полемика, описана по-горе, е повод за сериозни опасения за постигнатия дотук напредък и поражда сериозни въпроси относно бъдещето на започнатите реформи. Като се отчита изключителният характер на неотдавнашните промени, настоящият доклад включва конкретни спешни препоръки за преодоляване на сегашното положение, по-конкретно в рамките на раздел 1: Съблюдаване на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт.

Комисията прикани Румъния да предприеме незабавни действия в следните области, така че да се справи с настоящата полемична ситуация:

1. Съблюдаване на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт

- Да отмени Извънредна наредба № 38/2012 и Извънредна наредба № 41/2012 и да гарантира зачитане на решенията на Конституционния съд относно кворума за провеждане на референдум и относно обхвата на отговорността на Съда.
- Да спазва конституционните изисквания при издаването в бъдеще на извънредни наредби.
- Да изпълни всички решения на Конституционния съд.
- Да осигури незабавното публикуване на всички актове в Държавен вестник, включително решенията на Конституционния съд.
- Да изисква от всички политически партии и държавни органи да зачитат независимостта на съдебната власт, с ангажимент за налагане спазването на дисциплината на всеки правителствен или партиен член, който подрива доверието в съдия или упражнява натиск върху съдебна институция.
- Да назначи Омбудсман, който се ползва с подкрепата на всички партии, чрез прозрачен и обективен процес, който да доведе до избора на личност с неоспорим авторитет, етика и независимост.

- Да въведе прозрачен процес за назначаването на главен прокурор и водещ прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията. Това следва да включва открити кандидатури въз основа на критерии за професионални квалификации, етика и опит в действията за борба с корупцията. Не следва да се пристъпва към назначаване по време на мандата на президента по заместване.
- Да се избягва президентско помилване по време на мандата на президента по заместване.
- Да се въздържа от назначаване на министри, срещу които е постановено решение за неспазване на етичните норми. Вече назначени министри в това положение трябва да се оттеглят.
- Да приеме ясни процедури, които изискват подаването на оставка от членове на парламента, срещу които има постановени окончателни решения за несъвместимост и конфликт на интереси или окончателна присъда за корупция по високите етажи на властта.

С писмо от 16 юли и актуализирано приложение от 17 юли министър-председателят на Румъния потвърди пред председателя на Комисията, че всички тези изисквания са изпълнени или ще бъдат изпълнени.

Освен това Румъния следва да предприеме действия в следните области:

2. Реформа на съдебната система:

- Да приеме и да приложи съвместен всеобхватен план, за да се гарантира прилагането на четирите кодекса, включително всички относими аспекти на структурната и процесуалната реформа, промените в областта на човешките ресурси и инвестирането в съдебната инфраструктура.
- Да реструктурира системата на съдилищата и прокуратурите, като постигне равновесие между личния състав и натовареността, по-конкретно въз основа на функционалния преглед на румънската съдебна система и проекта за най-оптимално разпределение на натовареността в съдилищата, който в момента се финансира от Световната банка.
- Да създаде група за наблюдение на съдебната реформа, в която участват всички държавни власти, професионални сдружения и гражданското общество.

3. Отчетност на съдебната система:

- Да постигне споразумение относно съвместна политика между ВСС и правителството за насърчаване на отчетността и етиката сред магистратите чрез убедителна дисциплинарна и съдебна практика, с ясни етапи за изпълнение. Да използва прилагането на новото законодателство в областта на дисциплинарната отговорност и повишаването в длъжност във Висшия касационен съд като пример за цялата съдебна система.
- Да осигури по-добро координиране на правните и дисциплинарни инструменти и инструментите за управление, за да се защити репутацията на

съдебната система при тежки случаи на неизпълнение на задълженията, включително с решения относно индивидуалните права, като например правото на пенсия.

- Да укрепи капацитета и работата на Съдебния инспекторат за едновременно налагане на отчетност в съдебната система чрез проследяването на отделни дела и насърчаване на ефикасността, последователността и добрите практики в съдебната система чрез редовен преглед на практиката на всички равнища на съдебната система.

4. Последователност и прозрачност на съдебния процес

- Да разработи цялостен подход за създаването на структурите, процедурите и практиките, необходими за ускоряване на уеднаквяването на съдебните практики. Уеднаквяването на съдебните практики да се превърне в мениджърски приоритет за председателите на съдилищата, а последователността — във важен елемент от системата за оценка и повишаване в длъжност за съдиите. Да осигури пълно публикуване онлайн на мотивираните съдебни решения и постоянно актуализиране.
- Да продължи реформата на Висшия касационен съд, за да даде възможност за по-голямо съсредоточаване върху уеднаквяването на съдебната практика.

5. Ефективност на съдебната дейност

- Да изготви и приложи в цялата система на съдилищата ясни насоки за най-добри практики при постановяването на решения, воденето на делата и разглеждането на доказателствата в наказателните производства, като се обърне особено внимание на области, където вече са били установени слабости, като например сложни производства, касаещи икономически престъпления и обществени поръчки.
- Да проведе реформи, предвиждащи публикуване на мотивите на съда скоро след постановяването на решенията, прекъсване на давностния срок при започването на съдебно разследване и подобряване на качеството и наличието на съдебните експертизи.
- Да продължи мерките, предприети от Висшия касационен съд, да ускоряване на производствата за корупция по високите етажи на властта, да гарантира, че се избягва изтичането на давностните срокове и да въведе подобни мерки и в другите съдилища.
- Да продължи подобряването на последователността и възпиращото действие на наказанията, налагани по дела за корупция по високите етажи в цяла Румъния.
- Да гарантира, че резултатите, постигнати от министерството, ще продължат и под новото ръководство.

6. Съблюдаване на етичните норми

- Да осигури убедителни резултати от бързи и възпиращи санкции. Да опрости съдебния контрол на решенията на Националната агенция по интегритет (НАИ)

чрез подобрене на съдебните процедури и практики и чрез преразглеждане на нормативната уредба, отнасяща се за НАИ, така че да се ускори постановяването на окончателни решения и да се подобрят тяхната последователност и възпиращо действие.

- Да подобри сътрудничеството на съдебните и другите административни органи с НАИ, за да се осигури ефективен обмен на сигнали и оперативна информация и в трите области на дейност на НАИ. Сътрудничеството с НАИ следва да бъде ясен показател за измерване на ефективността за ръководствата на другите административни органи.

7. Борба с корупцията

- Да гарантира, че резултатите, постигнати от НДБК, ще продължат и под новото ръководство.
- Да приложи новата национална стратегия за борба с корупцията така, както е замислена, и да създаде всеобхватна система за наблюдение, така че всички правителствени органи, като използват общ и сравним формат, да определят цели и да докладват ежегодно относно превенцията и санкционирането на корупционни деяния, измами и конфликт на интереси. В съответствие със стратегията, да въведе ясни процедурни правила и най-добри практики за решенията на парламента, с които се разрешава провеждането на разследвания, задържане и обиск на членове на парламента.
- Да демонстрира резултат в преследването на изпирането на пари като самостоятелно престъпление и да постигне убедителни резултати при отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, чрез укрепване на практиките в съдебната система и прилагане на новия закон за разширената конфискация.
- Да създаде ясен механизъм за координация и наблюдение между полицията, прокуратурата и органите за административен контрол, с конкретна отговорност за осигуряването на ефективно сътрудничество и комуникация по въпросите на корупцията.
- Да подобри резултатите в предотвратяването и санкционирането на корупцията, измамите и конфликта на интереси в сферата на обществените поръчки във всички сектори на държавната дейност. В този контекст Румъния следва да осигури подходящи действия за изпълнение на препоръките от външния преглед на системата за обществени поръчки, осъществен по инициатива на Комисията.