

Брюксел, 27.1.2016 г.
COM(2016) 41 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2016) 16 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

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

Реформата на съдебната система и борбата с корупцията продължават да бъдат важни въпроси за румънското общество, които са в състояние да предизвикат мащабни обществени протести, но все още е нужна допълнителна подкрепа за укрепването на реформата с цел да се гарантира необратимостта на напредъка. МСП продължава да играе важна роля като движеща сила за реформи в Румъния и стимул за поддържането на последователни резултати. Заключениеята на Комисията и методиката на МСП неизменно получаваха солидна подкрепа от страна на Съвета² и разчитаха на сътрудничество и принос от страна на много държави членки.

В доклада по МСП от 2015 г. бяха отбелязани редица области, в които напредъкът е непрекъснат и показва признаци на устойчивост, по-специално чрез действията, предприети от основните съдебни институции и институциите за съблюдаване на етичните норми за справяне с корупцията по високите етажи на властта и за повишаване на професионализма в съдебната система като цяло. Същевременно в доклада се изтъква, че продължава да съществува широко разпространена нагласа, че напредъкът трябва да бъде укрепен и допълнително гарантиран поради наличието на множество нерешени законодателни въпроси и на съмнения относно политическия консенсус за реформа. Съветът също така стигна до заключението, че цялостният и траен политически ангажимент за устойчиви реформи и зачитането на независимостта на съдебната система са от първостепенно значение, за да се гарантира устойчивостта на напредъка към постигане на целите по МСП³.

Настоящият доклад се връща към тези две тенденции, за да оцени доколко реформата е необратима. Той е резултат от внимателен процес на анализ от страна на Комисията, който се основава на тясното сътрудничество с румънските органи, както и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни. В него също така се обръща внимание на редица важни тестове през 2016 г., с които ще се демонстрира по-солидна устойчивост. Устойчивостта на напредъка е едно от условията, чието изпълнение ще покаже, че вече не е необходим механизъм от рода на МСП. Комисията обърна специално внимание на този аспект в своя мониторинг през тази година и ще продължи да подкрепя Румъния в постигането на целите по МСП. По линия на европейските структурни и инвестиционни фондове Румъния вече получи подкрепа в много области⁴. Освен това през 2015 г. Комисията създаде нов инструмент

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

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

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7281-2015-INIT/bg/pdf>

⁴ За периода 2007—2013 г. Румъния е изпълнила редица проекти в областта на борбата с корупцията и в съдебната реформа. Общият размер на финансирането по Европейския социален фонд (ЕСФ) е в размер на 16 милиона евро. Основните бенефициери бяха министерствата на публичната администрация, правосъдието, образованието и здравеопазването. Средства по Европейския фонд за

под формата на Служба за подкрепа на структурните реформи (SRSS), която е предназначена за осигуряване на техническо подпомагане за усилията за реформа на държавите — членки на ЕС, в широк спектър от области. Комисията приканва Румъния да се възползва пълноценно от всички предоставени възможности.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕФОРМИ В РУМЪНИЯ

2.1. Независимост на съдебната власт

Назначения

В последните доклади по МСП се отбелязваше ролята на ключовите институции на магистратурата — Върховния касационен съд, прокуратурата, Националната дирекция за борба с корупцията и Висшия съдебен съвет — в изграждането на надеждността и професионализма на съдебната система чрез постигане на резултати. Ясно е, че ръководствата на тези институции имаха значителна заслуга за това, като понякога се сблъскаха със сериозни лични критики. Поради това се подчертаваше значението на прозрачни и основани на заслуги процедури за избор⁵ като начин за осигуряване на силно ръководство, за избягване на политическото вмешателство при назначенията на висши длъжности и за подкрепа на съдебната независимост.

В доклада за 2015 г. назначаването на нов главен прокурор на Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма бе счетено за важен тест.⁶ В края на краищата процедурата приключи без много разногласия: тя се характеризираше с по-голяма прозрачност и предсказуемост (публикуване на длъжността, публично обявени критерии, публикуване на имената на кандидатите) и се основаваше на безспорното сътрудничество между министъра на правосъдието (отговорен за избирането на кандидата) и Висшия съдебен съвет. Поради това тя представлява добър пример за това как ясни и солидни процедури с пълноценното участие на ключови органи могат да бъдат най-важният фактор за постигане на надежден процес на назначаване (процедурите обаче следва да бъдат достатъчно стабилни, за да се прилагат и в ситуации, при които липсва съгласие между основните институции⁷).

През 2016 г. ще бъде извършена поредица от назначения на ключови постове, като както процесът, така и резултатите ще бъдат важен тест за способността на съдебната

регионално развитие (ЕФРР) бяха инвестирани в действия, свързани с проекти за проверка на съблюдаването на етичните норми (включително системата за предварителен контрол „Предотвратяване“), и за изграждане на капацитет в Агенцията за обществени поръчки, с бюджет в размер на около 15 милиона евро. В периода 2014—2020 г. по програмата за административен капацитет (ЕСФ) ще бъдат предоставени средства в размер на около 103 милиона евро за проекти за съдебна реформа, включително 35 милиона евро специално за борбата с корупцията и 35 милиона евро за подпомагане на подобренията в областта на обществените поръчки. Средства по ЕФРР в размер до 15 милиона евро ще бъдат инвестирани в изграждането на капацитет и техническа помощ в областта на обществените поръчки, в предотвратяването на измами за управляващите органи и в Отдела за борба с измамите (ОБИ).

⁵ COM (2015) 35 final; COM (2014) 37 final; COM (2013) 47 final; COM (2012) 410 final;

⁶ На бившия главен прокурор на Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма (ДРОПТ) беше наложена мярка за неотклонение — задържане, по обвинения в корупция, което подчертава необходимостта въпросите, свързани със съблюдаването на етичните норми, да бъдат показани наяве.

⁷ Например назначенията на висши длъжности в прокуратурата през периода 2012—2013 г. станаха причина за полемика.

система да продължи процеса на реформа във времена на промяна.⁸ Председателят на Върховния касационен съд, главният прокурор и главният прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията са все длъжности, за които са необходими ясни, открити и предварително определени процедури⁹.

В по-дългосрочен план в закона следва да залегне по-сOLIDна и независима система за назначаване на главни прокурори: в момента няма критерии на законодателно равнище за гарантиране на възможно най-високо ниво на професионални умения и на съблюдаване на етичните норми, като настоящата процедура включва силен политически елемент предвид ролята, която има министърът на правосъдието. Проведените в миналото процедури за назначаване бяха предмет на сериозна полемика и явно политическо влияние. Като използват насоките на Съвета на Европа, министърът на правосъдието и Висшият съдебен съвет следва да поведат дебата за това дали е редно министър от правителството да взема тези определящи решения¹⁰, особено що се отнася до назначенията на нивата под висшето ръководство на институциите.

Зачитане на съдиите и съдебния процес

Успешното преследване по наказателен ред и осъждане за корупция по високите етажи на много известни политици в Румъния е признак, че е налице положителна тенденция за постигане на независима съдебна система и че никой, който е извършил престъпление, не е недосегаем за правосъдието. Имаше и противодействие обаче по отношение на тази тенденция: критикуването на съдии от страна на политици и в медиите и незачитането на съдебни решения продължават да са често явление¹¹. Тази година се наблюдава нарастване на исканията за защита на независимостта на правосъдието вследствие на атаки от страна на медиите и на политици, включително министър-председателя и председателя на Сената¹². Продължават случаите на натиск върху съдии от Конституционния съд¹³. Както бе отбелязано в доклада от 2015 г., след президентските избори в Румъния се забелязваше промяна към по-отговорен подход. Но тази тенденция отмина през пролетта, по-специално със започването на разследване от страна на Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) срещу министър-председателя. Отправени бяха лични критики срещу ръководителите на НДБК и на Върховния касационен съд (ВКС)¹⁴.

През 2015 г. Висшият съдебен съвет (ВСС) и Съдебният инспекторат продължиха да защитават независимостта на съдебната система и професионалната репутация,

⁸ Главен прокурор и главен прокурор на НДБК: май 2016 г., председател на Върховния касационен съд: септември 2016 г., Висш съдебен съвет: избори през четвъртото тримесечие на 2016 г.

⁹ Процедурата за номиниране на главния прокурор на ДРОПТ се прилага също така и за всички висши прокурори, техните заместници и включва нивото на ръководителите на отдели на НДБК. Тази година са налице общо 15 прокурорски длъжности, на които Министерството на правосъдието следва да назначи хора.

¹⁰ Венецианската комисия предприе конкретни действия в тази област, за да се намери правилния баланс (вж. Технически доклад, раздел 2.1, стр. 6—8).

¹¹ Както бе докладвано и в предишни доклади по МСП: COM (2013) 47 final, стр. 4; COM (2014) 37 final, стр. 3; COM (2015) 35 final, стр. 2.

¹² Технически доклад, раздел 2.1, стр. 5.

¹³ Например в контекста на продължаващото дело относно начина, по който Конституционният съд е взел решение за организирането на референдума за импийчмънт през 2012 г. на тогавашния президент на Румъния. Технически доклад, раздел 2.1, стр. 5.

¹⁴ Например в открито писмо до Президента на Румъния Председателят на Сената поиска отстраняването на Председателя на ВКС и на Главния прокурор на НДБК, като посочва случай на лице, оправдано на първа инстанция, но задържано в предварителния арест 6 месеца. Технически доклад, раздел 2.1, стр. 5.

независимост и безпристрастност на магистратите¹⁵. Все още са налице няколко примера, за които бе уведомен ВСС, за атаки в медиите и от страна на политици, във връзка с които ВСС трябваше да публикува много критични заключения. ВСС не може обаче да подsigури равностойно равнище на публичност за своите изявления в пресата, като това, с което се ползват първоначално изразените критики. Освен морална подкрепа ВСС не предлага финансова или правна помощ за съдиите, които търсят правна защита по съдебен ред.

Налице е потенциална възможност парламентарните органи да упражняват контрол върху изразени от членове на Парламента коментари. Миналата година Комисията препоръча *да се гарантира, че в Кодексът за поведение на членовете на Парламента се съдържат ясни разпоредби, така че членовете на Парламента и парламентарният процес да зачитат независимостта на съдебната власт*¹⁶. Тази препоръка не бе спазена. Комисията отбеляза също така, че дебатът относно възможни изменения на Конституцията може да бъде възможност за укрепване на конституционните гаранции за независимостта на съдебната власт.

Конституционният съд и зачитането на съдебните решения

Конституционният съд (КС) играе важна роля за зачитането на върховенството на закона и за консолидирането на една независима съдебна система. Решенията на Съда през 2015 г. включваха решения относно разпоредбите на новия наказателен кодекс и на новия наказателно-процесуален кодекс, както и някои важни решения, свързани с баланса между властите и зачитането на основните права. Те включваха разрешаването на конфликт между Сената и съдебната власт относно едно искане за предварителен арест¹⁷. Редица решения на КС относно наказателния кодекс и наказателно-процесуалния кодекс имаха за цел да подобрят спазването на справедлив съдебен процес и зачитането на правата на страните по делото в съответствие със съдебната практика на ЕСПЧ. Макар да трябваше съдиите и прокурорите да адаптират бързо своята практика спрямо решението на КС, общата оценка сочи, че такива решения повишават степента на правна сигурност и зачитането на правата на страните по делото. Решенията на Върховния касационен съд (ВКС) относно тълкуването на правото също играят важна роля при взаимния контрол и възпиране между институциите¹⁸.

2.2. Съдебна реформа

Нови кодекси

Новият наказателен кодекс и новият наказателно-процесуален кодекс влязоха в сила преди две години — на 1 февруари 2014 г. В доклада за МСП от 2015 г. беше изразена надежда за постигане на стабилна законодателна среда за новите кодекси, което беше ясна цел при процеса на приемането им. Почти две години по-късно обаче такава стабилност изглежда не се очертава.

Постоянен източник на нестабилност бяха честите парламентарни процедури във връзка с кодексите. Някои изменения са неизбежни и, след консултации със съдебната власт, още през пролетта на 2014 г. правителството предложи изменения за разрешаване на установените проблеми. Тези изменения обаче все още не са приети от

¹⁵ Технически доклад, раздел 2.1, стр. 5—6.

¹⁶ COM (2015) 35 final, стр. 14; COM (2014) 37 final.

¹⁷ Технически доклад, раздел 2.1, стр. 4.

¹⁸ Например, решения относно това дали лекарите в държавните болници са държавни служители. Технически доклад, раздел 2.1, стр. 4.

Парламента. Същевременно Парламентът се занима с поредица от изменения, които бяха повод за полемика. Измененията, предизвикаха критики от страна на съдебните органи, гражданското общество и държавите членки на основание, че могат да затруднят усилията за борба с корупцията и да ограничат възможностите на правоприлагащите органи и на съдилищата за наказателно преследване или налагане на санкции. Докато някои от тях могат да бъдат определени като оригинални изменения, други бяха одобрени от едната камара на Парламента благодарение на процедури по спешност, а измененията, предложени от Министерството на правосъдието, трябваше да изчакат. Някои от миналогодишните изменения напомнят измененията, приети през декември 2013 г., но следва да се отбележи, че този път измененията не бяха одобрени от законодателния орган¹⁹. Всички изменения трябва да бъдат разгледани отново от Камарата на депутатите, която да вземе решение. След лятното прекъсване дебатът не беше подновен, въпреки че внасянето на нови предложения продължава, което води до запазване на настоящото положение на несигурност. Парламентът следва да намери решение на ситуацията, като зачете становището на съдебните органи²⁰.

Серия от решения на Конституционния съд повдигнаха сериозни въпроси, свързани с Кодексите, и наложиха изменения. Някои от повдигнатите въпроси се отнасят до основополагащи аспекти на новите кодекси, като например идеята за провеждане на предварителна процедура за изясняване на по-технически въпроси без присъствието на страните. Въпреки че съдебната власт и правителството веднага адаптираха практиката си или предложиха законодателни изменения, правната несигурност не може да бъде избегната, докато измененията не бъдат приети от Парламента.

Едновременно с провеждането на дискусиите относно правната рамка продължи работата по прилагането на кодексите, както са приети. Общото усещане е, че съдиите и прокурорите са доволни от новата правна рамка, както и че съдебните институции, съдиите, прокурорите и съдебните секретари продължават да полагат усилия реформата да заработи.

Върховният касационен съд, Главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Националният съдебен институт и Министерството на правосъдието положиха конкретни усилия за сериозна подкрепа на всички съдилища и прокурорски служби, с цел да им помогнат през преходния период и при преодоляването на пречките²¹. Министърът на правосъдието продължи да предприема стъпки за увеличаване на броя на работните места, по-специално за съдебни секретари и следователи. Тези усилия бяха подкрепени също и чрез солидни програми за обучение на Националния съдебен институт и на Националната школа за съдебни секретари.

Като цяло това беше валидно също и за прилагането на гражданските кодекси, като понастоящем в повечето случаи преходният период, необходим за разглеждането, както на делата, започнали преди приемането на новите кодекси, така и на новите дела върви към края си. Налице са данни, че целта за повишаване на ефективността на правораздаването е постигната²². Необходимата обаче логистична организация за прилагане на разпоредбите, които трябваше да влязат в сила на 1 януари 2016 г.,

¹⁹ Приетите от Парламента през декември 2013 г. изменения бяха критикувани от съдебните органи и международната общност, по-специално заради това, че ефектът от тях е изключването на членовете на Парламента от приложното поле на законодателството в областта на престъпления, свързани с корупция, като вземане на подкупи, търговия с влияние и злоупотреба със служебно положение (вж. COM(2014) 37, стр. 10—11).

²⁰ Технически доклад, раздел 2.2, стр. 10.

²¹ Технически доклад, раздел 2.2, стр. 10.

²² Технически доклад, раздел 2.2, стр. 12

отбелязва сериозно забавяне²³, като едва една четвърт от необходимите помещения са готови. Резултатът е, че влизането в сила на тези аспекти от гражданско-процесуалния кодекс бе отложено с една година. Важно е изготвянето и прилагането на ясен план, за да се избегне допълнително отлагане.

Последователност на съдебната практика

В съответствие с конституционната си роля Върховният касационен съд носи основната отговорност за постигането на последователност в съдебната практика и налагането на еднакво тълкуване на правото и на съдебната практика. Това се превръща във все по-важен аспект от работата на ВКС, който функционира чрез ясно определени правни механизми и е насърчаван от управленски мерки като срещи и дискусии на национално равнище с представители на апелативните съдилища, Висшия съдебен съвет и Националния съдебен институт. Тези срещи се съсредоточават върху въпроси, за които са налице различни тълкувания, като общите решения се съобщават на всички съдилища чрез изготвяне на насоки.

ВКС разполага с два правни механизма за постигане на последователност в съдебната практика и осигуряване на единно тълкуване: преюдициалното заключение и обжалването в интерес на единството на правото. Броят на исканията за преюдициални заключения продължава да нараства и все по-голям дял от работата на отделенията на ВКС се състои в разрешаването на преюдициални въпроси²⁴. Това означава, че механизмът работи добре и че съдиите от по-ниски съдебни инстанции го използват. Другият механизъм за съблюдаване на последователност, а именно обжалването в интерес на единството на правото, също продължава да допринася в значителна степен за уеднаквяването²⁵. Използването на преюдициалното заключение следва да продължи да бъде насърчавано за тълкуването на неясни разпоредби в новите кодекси.

Въпреки всички тези мерки и признаци, сочещи промяна в културата на правораздаването в посока на повече последователност, все още често се докладва за непоследователни решения. Докато някои от въпросите, свързани с новите кодекси, ще бъдат разрешени с времето, други по-структурни проблеми изискват по-голямо внимание от страна на ръководителите на съдилищата и от страна на отделните съдии, както и постоянно обучение, включващо също адвокати.

Накрая, създаването на открит и позволяващ търсене онлайн достъп до всички съдебни решения беше една от препоръките в докладите по МСП като средство за подпомагане на съдиите и на всички страни при позоваването на сходни дела и решения²⁶. В края на краищата бе реализиран проект (за онлайн публикуване на всички съдебни решения, който беше обсъждан няколко години).

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

²³ По-специално предоставянето на помещения за разглеждане на дела в заседателна зала.

²⁴ По наказателноправни въпроси бяха отправени 35 преюдициални питания, като през 2015 г. беше отговорено на 33 от тях, в сравнение с 2014 г., когато бяха отправени 31 преюдициални питания и беше отговорено на 28 от тях. Налице е силно увеличение на преюдициалните питания по гражданскоправни и административни въпроси: през 2015 г. бяха отправени 51 преюдициални питания и беше отговорено на 47 от тях, в сравнение с 2014 г., когато бяха отправени 17 преюдициални питания и беше отговорено на 13 от тях.

²⁵ През 2015 г. по гражданскоправни дела бяха внесени 18 обжалвания, а 19 бяха уредени; по наказателноправни дела бяха внесени 6 обжалвания, а 7 бяха уредени. Този механизъм може да се използва също така за процесуални въпроси, което не е приложимо при преюдициалните заключения.

²⁶ СОМ (2014) 37, стр. 13.

Планът за действие за периода 2015—2020 г. за изпълнението на стратегията е почти финализиран и бяха организирани консултации със заинтересованите страни. Важно е по плана за действие да има реална обща ангажираност от страна на всички ключови участници, така че той да се превърне в оперативен инструмент: процесът, който доведе до изготвянето на плана за действие, бе бавен, като съществува усещането, че е необходим нов импулс в тази насока. Например ще е важно да се знае до каква степен новият Висш съдебен съвет счита този план като план за собствените си действия.

В по-общи линии изборите за новия Висш съдебен съвет могат да бъдат използвани за допълнително ускоряване на реформата²⁷. Дори ако някои от настоящите членове на ВСС останат на постовете си, би било важно новият ВСС да има ясна колективна концепция, основана на нова програма. Кандидатите следва да имат ясно виждане относно ролята си и да знаят, че ще бъдат държани отговорни по отношение на резултатите — изборният процес следва да предостави възможност на кандидатите да изложат възгледите си относно бъдещето на реформата. Новият ВСС следва да обърне внимание на изразената от много съдии загриженост относно факта, че ВСС е изолиран от професията²⁸. Нужно беше повече от хиляда магистрати да подпишат петиция, за да убедят ВСС да организира консултация с всички съдилища относно нова система за назначаване, атестиране и повишаване на магистрати. Следващият ВСС може да покаже по-голяма ангажираност за постигане на прозрачност и отчетност, например чрез готовността си да формулира и да обяснява своите политики и решения на редовни открити заседания с общи събрания на съдии и прокурори на всички равнища, както и с гражданското общество и професионалните организации. Съгласието на ВСС годишният доклад да бъде обсъждан на общи събрания на съдии и прокурори ще докаже също така на практика, че е работата му е по-прозрачна.

Управление и ефикасност на ресурсите

Министърът на правосъдието се застъпи успешно в полза на реформата на съдебната система и правителството подкрепи създаването на 390 допълнителни работни места, като бюджетът за 2013 г. бе увеличен с 46 %.

Ефективното използване на тези ресурси ще бъде подпомогнато от разработването на полезни управленски средства за съдебната система. Във всички съдилища бяха инсталирани инструменти за статистически данни, които се използват за подобряване на предоставянето на услуги. В няколко съдилища се провеждат пилотни проекти за електронни инструменти като електронни файлове за страните и съдиите. Структурната реформа на съдебната система трябва да бъде придружена и от модернизацията на сградите и ИТ системите: в момента са в ход редица строителни или ремонтни дейности в съдилища, които са подпомогнати със заеми от Световната банка.

Предизвикателствата, свързани с ефективното управление на ресурсите, излязоха наяве обаче, когато в Парламента беше блокирано относително умерено предложение за затваряне на малките съдилища. ВСС и Министерството на правосъдието проучват алтернативни решения като изменения на границите на юрисдикциите с цел по-добро разпределение на натоварването, като това е решение, което може да бъде взето на тяхно равнище. През октомври правителството одобри решение за преразпределянето на съдебните райони под юрисдикцията на Апелативния съд на Клуж. На ниво

²⁷ Изборите на ВСС са планирани за есента на 2016 г., като новият ВСС се очаква да встъпи в длъжност през януари 2017 г. Не е ясно дали с изборите ще бъдат подновени всички членове или само тези, които са приключили своя шестгодишен мандат.

²⁸ Технически доклад, раздел 2.5., стр. 21.

прокуратура Главният прокурор предложи прегрупиране на прокурорите на ниво втора инстанция и затваряне на прокурорски служби на първа инстанция, по-специално твърде малките служби или тези със слабо натоварване, и през декември 2015 г. финализира проучване за въздействието, което следва да бъде представено за консултации в рамките на системата. Приключването на процеса и крайният срок за изпълнение на мерките обаче остават неясни.

В измененията на гражданско-процесуалния кодекс от миналата година се предвижда съдебните решения да бъдат изпълнявани пряко от съдебни изпълнители, като целта е ускоряване на процедурата. Тези изменения обаче бяха отменени от Конституционния съд през декември. На практика ВСС докладва за увеличаване на броя на висящите безспорни изпълнителни дела. В рамките на плана за действие за периода 2015—2020 г. са планирани стъпки за подобряване на изпълнението на решенията като създаването на електронна база данни за мониторинг на случаи на принудително изпълнение на съдебни решения, но са налице ясни доказателства, че изпълнението на решенията, включително на окончателните съдебни решения срещу държавата (централни или местни органи), често пъти е проблематично. Това е област, която може да бъде от значение в контекста на по-широките усилия на румънското правителство да модернизира публичната администрация.

2.3. Съблюдаване на етичните норми

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

През март 2015 г. председателят на НАИ подаде оставка, след като Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) започна разследване²⁹. Заместник-председателят на НАИ пое функциите на временно изпълняващ длъжността председател и беше назначен като такъв през декември след конкурс, организиран от НСИ. Макар процедурата да бе бавна, тя изглеждаше открита и прозрачна.

НСИ е надзорният орган на НАИ. Неговият мандат изтече през ноември 2014 г. Първоначалният процес за назначаване на нов НСИ предизвика редица спорни ситуации³⁰. В края на краищата тези първоначални спорни ситуации бяха разрешени и Съветът започна работата си през февруари 2015 г. НСИ избра за свои председател представител на гражданското общество, с което отправи обнадеждаващо послание по отношение на независимостта. Основната задача на НСИ през 2015 г. бе процесът на избор на нов председател на НАИ.

Въпреки оставката на нейния председател, НАИ продължи да обработва голям брой дела през периода на докладване³¹. НАИ продължи да образува голям брой дела за конфликт на интереси и за несъвместимост, много от които засягаха местни политици³². Това показва, че са налице проблеми, свързани със слабото съблюдаване на

²⁹ Предишният председател на НАИ беше подведен под отговорност за злоупотреба със служебно положение, докато е бил член на Комисията за реституция на недвижимо имущество. Делото не е свързано с неговия мандат в НАИ. Той подаде оставка веднага след започването на разследването.

³⁰ СОМ (2015) 35, стр. 9.

³¹ Технически доклад, раздел 3.1, стр. 22—23. В сравнение с 2014 г. като цяло резултатите на НАИ бяха стабилни.

³² През 2015 г. 84 % от делата за несъвместимост, 66 % от делата за административни конфликти на интереси и 66 % от делата за конфликт на интереси, засягащи наказателноправни въпроси, бяха свързани с кметове, заместник-кметове, местни общински съветници или окръжни общински съветници.

етичните норми дори съпротивата срещу тях в рамките на голям брой местни органи на властта, което се отразява на провеждането на обществени поръчки³³.

Висок дял от решенията на НАИ се оспорват в съда — НАИ е ответник по около 3000 преписки в съда, но процентът на потвърдените от съда решения на НАИ продължава да е над 80 %. Административното отделение на Върховния касационен съд положи усилия за ускоряване на обработването на преписките на НАИ (което представлява около 10 % от работната му натовареност) и съкрати сроковете за постановяване на решения от 18 на 9 месеца. По отношение на конфликтите на интереси по смисъла на наказателното право, НАИ се ангажира с по-задълбочено сътрудничество с прокуратурата, за да подпомогне рационализирането на разследванията и обмена на информация.

Последващите действия по окончателни решения на НАИ и потвърждаването им с окончателни съдебни решения продължиха да бъдат проблем през 2015 г. В Парламента бяха значително забавени два случая, преди по тях да бъдат постановени окончателни решения за несъвместимост в края на мандата на Парламента³⁴. НАИ трябваше да прибегне до налагането на глоби за нарушение или до уведомяване на прокуратурата³⁵. Ето защо препоръката на Комисията от 2015 г. парламентът „да се занимае отново с въпроса за гарантиране на автоматичното прилагане от страна на Парламента на съдебните решения, които изискват временното отстраняване от длъжност на негови членове“ е все още в сила.

Компютърната система „Предотвратяване“ за предварителна проверка на наличието на конфликт на интереси в областта на обществените поръчки беше доразвита и когато бъде пусната в действие, ще допринесе значително за предотвратяването на конфликти на интереси чрез автоматично откриване на такива в областта на обществените поръчки преди започване на процедурата по подбор и възлагане на договор. За да се гарантира спазване на задълженията съгласно новите директиви на ЕС за обществените поръчки, са необходими по-нататъшни законодателни и институционални стъпки, за да се гарантира, че проверките се прилагат за всички, които участват в процеса на вземане на решения, в съответствие с определението за конфликт на интереси, посочено в директивите.³⁶ Съгласно директивите от съответните институции се изисква да разполагат с правомощия за предотвратяване на подписването на договори в случай на съмнения за конфликт на интереси. НАИ смята, че почти всички случаи на конфликт на интереси, които проследява, са относително очевидни случаи, които е могло да бъдат избегнати чрез използване на тази система. Въпреки че транспонирането продължи повече от очакваното, законът беше одобрен от правителството през септември и се обсъжда в Парламента. Важно е в закона да бъде запазен принципът за задължаване на възлагащите органи да действат, когато бъдат уведомени за потенциално наличие на конфликт на интереси. Системата „Предотвратяване“ следва да бъде готова за пускане в действие, веднага след като бъде приет законът³⁷. В началото тя ще се прилага за обществени поръчки, включващи средства на ЕС, но прилагането ѝ бързо ще бъде разширено и за всички електронни обществени поръчки.

³³ Тази тенденция бе потвърдена и в рамките на дейността на Националната дирекция за борба с корупцията.

³⁴ Технически доклад, раздел 3.4, стр. 25.

³⁵ НАИ наложи глоби на членове на законодателната комисия на Камарата на депутатите за това, че не са предприели последващи действия след решение за несъответствие, което не е било оспорено в съда.

³⁶ Технически доклад, раздел 5.4., стр. 37.

³⁷ Предвиден е бюджет от 23 милиона леи (5,1 милиона евро), финансиран отчасти със средства на ЕС.

Правна уредба за съблюдаване на етичните норми

В доклада по МСП от 2015 г. се отбелязва, че действията за кодифициране на правната уредба в областта на съблюдаването на етичните норми с цел съгласуваност и яснота, бяха замразени поради опасения, че съществуващите правила ще бъдат разводнени³⁸. Няколко членове на Парламента и Президентът на Румъния потвърдиха, че предприемането на такава стъпка е желателно. Фактът обаче, че една от камарите на парламента прие изменение, с което на практика се премахва тригодишната забрана за участие в избори на лица, заемащи публична изборна длъжност при наличието на несъвместимост, засили тези опасения.

Важен тест ще бъдат предстоящите местни избори (юни 2016 г.) и парламентарни избори (ноември 2016 г.) В новия избиращ закон се посочва, че лицата, които са изключени от участие в избори чрез съдебно решение, не могат да участват в избори. НАИ е натоварена със специфичната отговорност да проверява имуществените декларации на всички кандидати. Тя планира провеждането на срещи на местно ниво с лицата, отговорни за проверката на имуществените декларации, и предоставянето на насоки и информация относно често повтарящи се грешки. НАИ възнамерява да засили кампаниите си за повишаване на осведомеността, така че всички кандидати да бъдат добре запознати с потенциалната несъвместимост и конфликт на интереси. От кандидатите се изисква също така да представят декларация, че отговарят на правните изисквания, за да бъдат номинирани. Впоследствие се правят проверки и избиращите комисии, политическите партии и гражданите имат възможност да оспорват. Със сигурност отговорните за провеждането на избори органи на национално и на местно равнище носят отговорност да работят заедно с НАИ, за да се гарантира, че ще бъдат избегнати или установени потенциални нарушения на закона възможно най-рано.

Междувременно съдебната система положи усилия за повишаване на степента на еднакво тълкуване на съществуващата правна рамка. Като призна, че са налице особени трудности, свързани със съблюдаването на последователността в такива случаи, включително и в самия съд, Върховният касационен съд въведе конкретни механизми за справяне с този проблем³⁹. Това помогна на по-ниските съдебни инстанции и на НАИ при тълкуването от тяхна страна на законите. НАИ работи също така по съставянето на кодекс на всички важни съдебни решения.

2.4 Борбата с корупцията

Борба с корупцията по високите етажи на властта

Постигнатите от институциите, участващи в борбата с корупцията по високите етажи, резултати са високи, тъй като редовно бяха повдигани обвинения и произнасяни присъди по дела, свързани с политици и държавни служители от висок ранг. Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) отчита увеличаване на броя на сигналите от обществеността: това изглежда е отражение на общественото доверие в институцията, което е отразено и в проучванията на общественото мнение⁴⁰. Обществената подкрепа за действията за борба с корупцията бе отчетена като важен фактор по време на протестите, довели до оставката на министър-председателя през

³⁸ COM (2015) 35, стр. 9.

³⁹ Технически доклад, раздел 3.2, стр. 23.

⁴⁰ НДБК докладва, че между 85 и 90 % от делата са били образувани вследствие на жалби от граждани, между 5 и 10 % са били образувани ex-officio или вследствие на жалби от други институции и по-малко от 5 % от делата са били образувани вследствие на уведомление на разузнавателните служби.

ноември 2015 г. През 2015 г. НДБК повдигна обвинения срещу 1 250 обвиняеми, сред които бяха министър-председателят, бивши министри, членове на Парламента, кметове, председатели на общински съвети, съдии, прокурори и различни държавни служители. Тя увеличи също така броя на обезпечителните мерки върху имущество, свързани с тези дела, чиято стойност достигна размер от 452 милиона евро.

Специфична тенденция бе установяването на корупция на местно равнище. От 2013 г. насам пред съд бяха изправени почти 100 кметове, повече от 20 председатели на общински съвети и дузина други лица, заемащи публични длъжности на местно равнище. Задържането на кмета на Букурещ през 2015 г. бе най-яръкият пример за този проблем.

Колкото до съдебната фаза на делата Върховният касационен съд запази своите резултати по отношение на успешното им приключване. През 2015 г. наказателното отделение постанови решения на първа инстанция по 11 дела за корупция по високите етажи, а в петчленните състави, действащи като последна инстанция, решиха 11 дела за корупция по високите етажи. Дори и при делата с голям брой свидетели и комплексни доказателства съдиите на ВКС затвърдиха усилията си да гарантират спазването на процесуалните права на всички страни. Продължителността на съдебните производства също бе сравнително кратка: повечето от приключилите дела бяха заведени през 2014 и 2015 г., като най-старото дело бе от 2011 г. Сред знаковите обвиняеми, които бяха осъдени, бяха министри, членове на Парламента, кметове, съдии и прокурори.

През 2015 г. Парламентът отхвърли около една трета от исканията на Националната агенция за борба с корупцията за сваляне на имунитета на членове на Парламента с цел започването на разследвания или прилагането на превантивни мерки на задържане — тема, която бе предмет на мониторинг в предишни доклади по МСП. Въпреки че повечето искания бяха приети, действията на Парламента по искания на НДБК не почиват на обективни критерии, позволяващи предоставянето на ясни и съдържателни мотиви за всеки отделен случай, най-вече за отказите. Също така все още няма ясно установени правила за осъществяването на препоръката на МСП да се гарантира бързо прилагане на конституционните правила за временното отстраняване на министри, срещу които има повдигнато обвинение, както и за временното отстраняване на членове на Парламента, срещу които има решения за неспазване на етичните норми или присъди за корупция⁴¹. Както бе посочено в доклада от 2015 г., продължават случаите, когато министри с повдигнати срещу тях наказателни обвинения и членове на парламента с окончателни присъди за корупция запазват постовете си. Предприемането на стъпки в тази област бе извършено по-скоро от политически партии, отколкото от Парламента.

Борбата с корупционните практики в съдебната власт бяха приоритет за НДБК и за съдебните органи. Броят на установените случаи се увеличи през последните години⁴² и все повече се усеща, че съдебната власт иска да покаже, че съблюдава стриктни етични норми. В това отношение е важно съдебната йерархия да обръща внимание на рисковете, свързани със съблюдаването на етичните норми от страна на съдиите и прокурорите, и за магистратите да бъдат предвидени подходящи насоки относно безпристрастността, конфликта на интереси и несъвместимостта.

Съблюдаването на етичните норми от страна на членовете на Парламента и на съдиите и прокурорите бе темата на четвъртия кръг на оценка на групата държави на Съвета на

⁴¹ COM (2013) 47 final, стр. 7.

⁴² Технически доклад, раздел 2.4, стр. 20.

Европа срещу корупцията (GRECO). Последващите действия по препоръките на GRECO ще бъдат важни за постигането на напредък по горепосочените проблеми⁴³.

Борба с корупцията на всички равнища

Предизвикателството, свързано със справянето с корупцията в румънското общество като цяло, е добре известно. Трагичният пожар в Букурещ през октомври бе възприет от мнозина като събитие, разкриващо последствията от корупцията на местно ниво и доказателствата за проблема са много и навсякъде⁴⁴. Установените рискови области включват образованието, здравеопазването и местните обществени поръчки, всички от които са свързани с решения, имащи преки финансови последствия. Случаите включваха манипулиране на изпити, измами със здравни застраховки и манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки, в които понякога участваха голям брой служители.

Националната стратегия за борба с корупцията⁴⁵ е основният инструмент, който насърчава отдаването на приоритет на превантивни действия от страна на публичната администрация на национално и местно равнище. Конкретните проекти за превантивни мерки в министерствата, някои от които бяха подпомогнати със средства на ЕС и от НПО, продължават да бъдат полезен принос в борбата с корупцията в рамките на администрацията⁴⁶. Въпреки че бяха предприети превантивни мерки по стратегията, тяхното изпълнение е откъслечно поради недостатъчния капацитет на институциите, липсата на познания и опит на персонала и липсата на политическа воля от страна на ръководството на институциите. Ограничените резултати на стратегията, по-специално на местно равнище, се илюстрират от значителния брой случаи на корупция, което потвърди усещането за системна корупция. Малкият брой сигнали, подадени от органа за обществени поръчки ANRMAR до НДБК, също показва липса на сътрудничество между институциите. В подготовка е удължаването на срока на действие на националната стратегия за борба с корупцията за следващите две години. Това удължаване трябва да способства за справяне със слабостите, открити при прегледа на стратегията, като вниманието се насочи главно към създаването на органи за ефективен контрол, разполагащи с необходимите човешки и материални ресурси.

Цялостната административна реформа, която планира правителството, също ще бъде възможност за ефективното изпълнение на мерките за борба с корупцията в цялата администрация.

Отбелязаният в доклада от 2015 г. напредък⁴⁷ по отношение на наказателното преследване и изправяне пред съд за корупция на по-ниско равнище продължи, по-специално в рамките на дейността на главния прокурор и на Генералната дирекция за борба с корупцията към Министерството на вътрешните работи⁴⁸. Главният прокурор определи борбата с корупцията като приоритет и за да продължи работата си, от значение ще бъде да разполага с необходимите за това ресурси.

По отношение на възстановяването на активи, през юни румънското правителство представи проектозакон за създаване на агенция за управление на иззети и конфискувани активи от престъпна дейност. Той бе одобрен от Парламента и обнародван през декември. Това е важна стъпка за намирането на отговор на

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

⁴⁴ Технически доклад, раздел 5.1., стр. 30.

⁴⁵ <http://sna.just.ro>

⁴⁶ Технически доклад, раздел 5.2., стр. 31.

⁴⁷ СОМ (2015) 35, стр. 11.

⁴⁸ Технически доклад, раздел 5.3., стр. 33.

дългогодишната препоръка на Комисията за подобряване на изпълнението на заповеди за конфискация (изглежда, че към момента са събрани само около 10 % от стойността на заповедите за конфискация, като това пречи на възпиращия ефект на санкцията). Ефективни резултати от новата агенция може да се очакват най-рано през втората половина на 2016 г.

Румънските органи, с подкрепата на Комисията⁴⁹, разработиха стратегия за структурно подобряване на системата на обществените поръчки и за адаптирането ѝ към новите правила на ЕС, и създадоха нова агенция за предварителни проверки. Стратегията включва справяне с рисковете, свързани със съблюдаването на етичните норми и с корупцията, като нейното изпълнение би било значителна стъпка напред към разглеждането на обществените поръчки като важна рискова област за корупция⁵⁰.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

В докладите на Комисията по МСП от 2014 и 2015 г. бяха изтъкнати редица области, в които реформите бяха консолидирани чрез много добри резултати. Продължаването на тази тенденция е знак сам по себе си за развиване на устойчивост. Резултатите от работата на основните съдебни институции и институции за съблюдаване на етичните норми с цел справяне с корупцията по високите етажи продължават да бъдат впечатляващи. Като цяло съдебната система продължава да демонстрира своя професионализъм, включително капацитет за адаптиране към значителни промени в гражданските и наказателните кодекси, усилия за уеднаквяване на съдебната практика и готовност да защитава независимостта на съдебната система. Румъния е постигнала допълнителен напредък по отношение на индикативните показатели по МСП.

Същевременно фактът, че множество препоръки от доклада по МСП от 2015 г. остават валидни показва, че реформата не разчита на пълен консенсус, необходим за гарантиране на устойчив напредък. Постигането на независимост на съдебната власт и зачитането на съдебните решения продължават да срещат трудности. Реформата на наказателните кодекси се поставя под въпрос в Парламента. Решенията на Парламента дали да позволи на прокуратурата да третира членовете му еднакво с другите граждани все още не се основават на обективни критерии. Налице са подобрени мерки за борба с корупцията, но не в мащаба и с необходимата политическа воля за преодоляване на един всепризнат системен проблем. Съдебната реформа и борбата с корупцията продължават да бъдат важни въпроси за румънското общество, които могат да предизвикат масови обществени протести, като е необходима допълнителна подкрепа за консолидирането на реформата, за да бъде гарантирана необратимостта на процеса.

Комисията приветства конструктивното сътрудничество с румънските органи през изминалата година, както и политическия ангажимент на правителството за осъществяване на реформи и борба с корупцията. 2016 ще бъде година на изпитания в много отношения. Степента, в която съблюдаването на етичните норми е определящ аспект при назначенията на висши длъжности в съдебната система, и проверката на кандидатите за предстоящите избори ще бъдат основните признаци за това, че реформата придобива необратим характер.. Продължаването на тенденцията за

⁴⁹ В контекста на изпълнението на новите директиви на ЕС и изпълнението на условията на европейските структурни и инвестиционни фондове.

⁵⁰ Стратегията също така ще се възползва от прилагането на програмата „Предотвратяване“, вж. стр. 9 по-горе.

реформи също ще бъде важен сигнал за устойчивост. Комисията се надява да продължи да работи в тясно сътрудничество с Румъния за постигане на целите по МСП.

Комисията приканва Румъния да предприеме действия в следните области:

1. Независимост на съдебната власт

Доверието на обществото в съдебната система отчасти отразява готовността му да поеме своята роля като независим участник в управлението на Румъния. Откритите и основани на заслуги процедури за назначаване ще играят особено важна роля през 2016 г. Следва да се предприемат и стъпки за справяне с продължаващата тенденция на отправяне на лични критики към магистрати при упражняване на техните функции.

- Да гарантира, че са своевременно въведени ясни и солидни процедури за назначенията на висши длъжности в органите на съдебната власт, предвидени през 2016 г. Това означава няколко месеца преди всяка процедура да се определят различните етапи и критериите, които ще уреждат решенията за назначаване. Да използва различен подход за назначенията на постове под висшето ръководство в прокурорските служби, като новоназначените ръководители играят важна роля в избора на своите екипи. Да гарантира прозрачността на всички процедури;
- Впоследствие в закона следва да залегне по-солидна и независима система за назначаване на висши прокурори с подкрепата на Венецианската комисия;
- Съгласно препоръката от 2015 г. да гарантира, че Кодексът за поведение на членовете на Парламента съдържа ясни разпоредби, така че членовете на Парламента и парламентарният процес да зачитат независимостта на съдебната власт;
- Новият Висш съдебен съвет следва да определи дали може да се направи повече, за да се осигури подходяща подкрепа за отделните магистрати, които са обект на критики, подкопаващи независимостта на съдебната власт.

2. Съдебна реформа

Да продължи работата за насърчаване на реформите, които могат да бъдат разглеждани като консолидиращ фактор по отношение на професионализма на магистратите. Това ще бъде подпомогнато със стабилна законодателна рамка. Предишните препоръки за рационализиране на съдилищата и за подобряване на последващите действия по решения на Съда остават валидни.

- Както бе препоръчано миналата година, сегашната фаза на реформата на румънските правни кодекси следва да приключи възможно най-бързо с постигането на съгласие в Парламента за изменение на кодексите, като бъдат одобрени само тези изменения, които зачитат становището на съдебните институции, представени от правителството.
- Правителството и Висшият съдебен съвет следва да изготвят ясен план, за да се гарантира, че новият краен срок за прилагането на останалите разпоредби от гражданско-процесуалния кодекс може да бъде спазен.
- Встъпващият в длъжност Висш съдебен съвет следва да въведе ясни мерки за насърчаване на прозрачността и отчетността, включително чрез гарантиране на график за редовни открити заседания с общи събрания на съдии и прокурори на всички нива, на непрекъснат диалог с гражданското общество, както и изготвяне на годишен доклад.

3. Съблюдаване на етичните норми

Съблюдаването на етичните норми следва да бъде водещият принцип в обществения живот, като правната рамка и институциите за съблюдаване на етичните норми са предназначени да спомогнат за постигането на тази цел. Важно е да се повиши степенята на възприемане от обществото и на ефективното прилагане на правилата за несъвместимост, и да се постави акцент върху ранното предотвратяване на случаи на несъвместимост и конфликт на интереси.

- Да продължи усилията за уеднаквяване на съдебната практика по отношение на решенията за съблюдаване на етичните норми да осигури консолидирана съдебна практика за съдилищата от по-ниска инстанция.
- Съгласно предишни препоръки да се занимае отново с въпроса за гарантиране на автоматичното прилагане от страна на Парламента на съдебни решения за временно отстраняване от длъжност на негови членове.
- Да прилага предварителните проверки на НАИ за конфликт на интереси в областта на обществените поръчки чрез програмата „Предотвратяване“.
- Да предприеме стъпки за гарантиране на спазването на правилата за съблюдаване на етичните норми при организирането на местни и общи избори през 2016 г.

4. Борба с корупцията

Запазването на усилията на съдебните институции за справяне с корупцията по високите етажи на властта продължава да бъде най-важният признак за укрепването на борбата с корупцията. Законите за борба с корупцията трябва да се прилагат еднакво за всички и трябва да бъдат прилагани на всички равнища.

- Да използва фондовете на ЕС в пълна степен за разпространение на ефективни превантивни мерки срещу корупцията на по-ниско равнище чрез националната стратегия за борба с корупцията и общи реформи на публичната администрация.
- Да гарантира, че новата Агенция за възстановяване на активи има силно ръководство, достатъчни ресурси и се ползва с подкрепата на всички други институции за повишаване на ефективното възстановяване. Трябва ясно да се посочи отговорността и на останалите части на публичната администрация по тези въпроси.
- Да изпълни новата стратегия и плана за действие за обществените поръчки, като гарантира стабилна рамка за борба с корупцията по отношение на законодателната рамка, институционалните договорености и административния капацитет, като прилага мерки за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси, и като показва, че нарушенията се санкционират в пълна степен.
- Да приеме обективни критерии за вземане на решения и за мотивиране на снемането на имунитета на членове на Парламента, и да гарантира, че имунитетът не се използва, за да се избегне разследване и наказателно преследване за престъпления, свързани с корупция.