

Брюксел, 25.1.2017 г.
COM(2017) 44 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2017) 25 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на Румъния към Европейския съюз през 2007 г.,¹ за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и да се застъпи борбата с корупцията. Оттогава досега докладите по МСП се стремяха да способстват за фокусиране на усилията на румънските власти чрез конкретни препоръки и отразяваха постигнатия напредък. Предвид на това, че тази година се навършват десет години от създаването на МСП, Комисията прави равностметка и преглед на постиженията, на предизвикателства, които все още не са преодолены, и на оставащите стъпки, необходими за постигането на целите по МСП.

Както многократно беше заявявано от Съвета², МСП ще престане да действа, когато и четирите отнасящи се до Румъния показатели бъдат задоволително изпълнени. Показателите бяха определени при присъединяването и обхващат въпроси, които са от съществено значение за функционирането на държавите членки — независимост на съдебната власт и ефикасност, съблюдаване на етичните норми и борба с корупцията. Изпълнението на показателите изисква съчетаването на законодателни и институционални мерки. Освен това цялостна оценка на тези мерки може да се направи само като се провери дали желаното им въздействие е осезаемо на практика, както и дали могат да се считат за неразделна част от правната уредба и институционалната рамка на Румъния и за необратими. Това позволява на гражданите да бъдат сигурни, че решенията и практиките в Румъния са в пълно съответствие с принципите на правовата държава, и предоставя основата за взаимното доверие, което е необходимо за ефективното прилагане на правото на ЕС.

Реформата в съдебната система и борбата с корупцията са ключови въпроси за румънското общество през последните десет години.³ МСП играе важна роля в Румъния като движеща сила за реформи и като инструмент за проследяване на напредъка. Заключениеята на Комисията и методиката на МСП неизменно получаваха подкрепа от страна на Съвета и при изготвянето им бяха използвани сътрудничеството и приносът на много държави членки. Сътрудничеството беше засилено и чрез целева подкрепа от фондовете на ЕС за Румъния.

Освен че проследяваха напредъка през последните 10 години, от 2014 г. насам в докладите по МСП вече се изтъква и фактът, че в своята последователност напредъкът свидетелства за началото на устойчивост. Благодарение на демонстрираната от много съдии и прокурори решимост, на извършената от министрите на правосъдието работа по приемане и прилагане на актове за изпълнение и на доброто сътрудничество между румънските власти и Комисията, законодателните и институционалните мерки доведоха до постигането на резултати. Солидното участие на гражданското общество също беше от ключово значение за насърчаването на реформата на правосъдната

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

² В заключенията си от март 2016 г. Съветът посочва, че „Въз основа на вече постигнатия значителен напредък Съветът насърчава Румъния да съсредоточи усилията си върху по-нататъшно консолидиране на постигнатия напредък и да поддържа настоящата положителна инерция, като предприеме действия по всички препоръки, формулирани от Комисията в нейния доклад.“ (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/bg/pdf>).

³ Експресно проучване на Евробарометър № 445: „Механизмът за сътрудничество и проверка за България и Румъния“, публикувано на 25 януари 2017 г.

система и предприемането на конкретни действия за справяне с корупцията на всички нива. Същевременно обаче в докладите по МСП неизменно се подчертаваше, че все още има области, в които по-нататъшните реформи срещат трудности, а в някои случаи и съпротива. Основополагащи въпроси като подлагане на съмнение на независимостта на съдебната власт и правната сила на съдебните решения, както и някои конкретни опити за връщане на реформите назад, неизбежно забавиха темпа на напредък към постигането на целите на МСП.

В настоящия доклад се разглеждат събитията в Румъния от 2007 г. насам. Както и в предишните години, той е резултат от внимателен процес на анализ от страна на Комисията, който се основава на тясното сътрудничество с румънските институции, както и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни, включително други държави членки.

В това отношение е важно да бъде ясен обхватът на МСП. В Решенията, с които беше създаден МСП, се определят параметрите на обхвата на МСП във връзка със съдебната реформа и борбата с корупцията. Работата по тези параметри ще определи кога показателите са изпълнени. Същевременно обаче темпът и задълбочеността на реформите по необходимост са обусловени от по-широкия обществен, правен и политически контекст в Румъния, в който може да се постига напредъкът по специфичните теми, обхванати от МСП. Например все още не са приключили усилията, полагани през последните години в Румъния за изграждането на административен капацитет, което се отразява и на процеса на реформи. Законодателната практика позволява внасянето на непредвидени промени от парламента, като се заобикалят изискванията за по-добро законотворчество и консултации, което затруднява постигането на устойчивост на правната уредба в области като корупцията. Има още какво да се направи във връзка с придържането към принципите на лоялно сътрудничество между институциите и принципа на зачитане на независимостта на съдебната власт, като се имат предвид отправяните в румънските медии нападки срещу съдии и прокурори и необходимостта от по-солидни механизми за правна защита. Въпреки че тези въпроси са извън обхвата на МСП, те оказват пряко въздействие върху способността за осъществяване на реформи, и по-специално създават допълнителни затруднения на Румъния да покаже, че реформата е необратима и с дълготраен ефект.

Прозрачността е една от областите, в които този по-общ контекст се е променил към по-добро. В много области на действие на МСП е налице осезаема тенденция — включително през изминалата година — към по-високо качество на информацията за съдебната система и за корупцията, както и повече откритост при предоставянето на достъп до тази информация. По-нататъшни стъпки в тази посока от по-широк кръг румънски институции ще утвърди промяна в практиката, което ще спомогне за отбелязването на напредък. Относно областите на действие на МСП настоящият доклад съдържа няколко препоръки за по-енергично отчитане и за повече прозрачност. В краткосрочен план това ще помогне на Комисията да направи окончателни заключения, а след като МСП престане да действа, така ще се допринесе за устойчивостта на реформата, като се улесни отчетността.

На последно място, следва да се подчертае, че специфичният характер на обхвата на МСП представлява аргумент против това да се правят връзки с други области на политиката. Поради тази причина Комисията не счита, че е уместно да се прави връзка между МСП и решенията в други области, като например допустимостта на финансирането по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове или достъпа до Шенгенското пространство.

В настоящия доклад се използва по-дългосрочна перспектива за определяне на оставащите ключови стъпки към постигане на целите на МСП. Постигнатото до момента позволява вниманието да бъде пренасочено към оставащите ключови стъпки, които трябва да бъдат осъществени. Когато набелязаните в настоящия доклад мерки по показателите бъдат осъществени, временно ще се счита, че съответният показател е изпълнен. Когато това стане с всички показатели, действието на МСП ще бъде прекратено. Следователно отправените препоръки може да се считат за достатъчни за постигането на тази цел (освен ако определени промени не доведат до ясен обрат в хода на напредъка). Комисията счита, че този подход ще допринесе за ускоряване на процеса от страна на румънските органи и от страна на ЕС като цяло. Що се отнася до показателите, по които се счита, че е постигнат съществен напредък, Комисията смята, че решителното изпълнение на препоръките и запазването на темпа и последователната посока на реформата ще позволят бързото приключване на проверките по тези показатели, но за други показатели този процес ще бъде по-труден. Ето защо Комисията възнамерява да публикува следващия доклад още в края на 2017 г. и е готова да предостави допълнителна помощ, за да спомогне за утвърждаването на необратимия характер на напредъка и логичното прекратяване на механизма.

2. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ОТ НАЧАЛОТО НА ДЕЙСТВИЕТО НА МСП

В този раздел не само се разглежда напредъкът по препоръките в доклада по МСП от 2016 г., но се прави и цялостна оценка на реформите през изминалите десет години. Най-важните промени и резултати са представени подробно в техническия доклад, придружаващ настоящия доклад⁴. Макар показателите да са самостоятелни, съществуват и важни взаимовръзки, които имат отражение върху изпълнението им. При оценката на напредъка бяха анализирани структурните условия (като например законите, институциите и ресурсите), резултатите и тяхната последователност, както и дали напредъкът може да се счита за необратим. Следва също така да се отбележи, че откакто бяха договорени показателите по МСП, съдебната практика на ЕСПЧ, международните стандарти и най-добри практики и сравнителната информация относно националните правосъдни системи в ЕС са претърпели важни промени, от които румънските органи са се ръководили при провеждането на реформите и които също така служат за обективен и съпоставим критерий за измерване на развитието на румънската съдебна система и борбата срещу корупцията по четирите показателя.

2.1 Съдебният процес

Първият показател се отнася до *съдебната система*, като е насочен към създаването на независима, безпристрастна и ефикасна система, укрепване на последователността в съдебния процес и подобряване на прозрачността и отчетността. Институционалният и законодателният напредък в това отношение са значителни. От 2012 г. насам Висшият магистратски съвет (ВМС) се утвърди като ръководител на съдебната система и демонстрира все по-голяма воля да изпълнява конституционната си роля, по-специално във връзка с отстояването на независимостта на съдебната власт — ключова роля, която вече ще се изпълнява от новия, наскоро избран Висш съвет. Резултатите от направените през 2016 г. допитвания говорят за силно усещане за независимост на

⁴ SWD(2017) 25.

съдебната власт и доверие в нея⁵. Но както бе отбелязвано и в предишни доклади по МСП, имаше и насрещни на тази тенденция действия, а именно политически и медийни нападки срещу магистрати и съдебни институции. Нападките срещу Националната дирекция за борба с корупцията бяха изключително енергични през 2016 г.

Напредъкът на структурните реформи в осъществяването на значителни промени в някои области като ефикасност, ресурси и натовареност е по-бавен, макар че през последните години качеството на информацията, предоставяна на Комисията от Министерството на правосъдието, се подобрява, що се отнася до информацията относно функционирането на съдебната система, с която понастоящем разполагат Министерството и ВМС. През последните три години Министерството на правосъдието, ВМС и съдебната власт демонстрираха воля и способност да работят заедно и да намират решения с цел постигане на напредък в реформите. В подкрепа на това за съдебната власт бяха заделени повече ресурси, по-специално от последните две правителства. Бавен е обаче напредъкът в решаването на въпроси като изравняването на натовареността между съдилищата и в рамките на отделния съд, като например намирането на решение за диспропорциите в натовареността между големите и малките съдилища и разпределението на задачите между съдии и съдебни секретари. През 2016 г. нямаше движение по законодателството за разрешаване на тези проблеми, а управленските действия сами по себе си не доведоха до решаването им. Основният напредък се състои в това, че вече са внедрени всички инструменти за осъществяване на мониторинг на съдилищата и на ситуацията с човешките ресурси и съществува цялостна Стратегия за развитието на съдебната власт (2015—2020 г.).

Счита се също така, че за утвърждаването на професионализма и независимостта на магистратите важен принос имат и строгите изисквания на процедурите за достъп до магистратските длъжности в съчетание със задължителното обучение в Националния институт на магистратурата. Що се отнася до назначаването на старши съдии и прокурори, в последния доклад по МСП се посочваше, че 2016 година ще бъде тестова година в областта на назначенията. Такава беше по-специално ситуацията с назначаването на висшето ръководство на прокуратурата и на техните заместници. Що се отнася до резултатите, никой от назначените кандидати не предизвика съмнения или полемика в рамките на магистратското съсловие или гражданското общество по отношение на спазването на етичните норми и професионализма си, като някои от тях са имали зад гърба си доста солидни резултати в миналото. При все това приложеният процес не позволи въвеждането на ясна, открита и прозрачна процедура за подбора на всички кандидати, която да се утвърди като стабилна и постоянна система⁶.

ВМС има компетентност да санкционира нарушаването на професионалната етика и дисциплинарните нарушения на магистратите. Разследването на такива случаи се извършва от Съдебния инспекторат. Направената през 2012 г. съществена реформа утвърди Съдебния инспекторат като независима и професионална институция. Вследствие на това нараснаха ефикасността и авторитетът на инспектората, което се потвърждава и от резултатите му през 2016 г. Дисциплинарните решения на ВМС могат да бъдат обжалвани пред Висшия касационен съд, а в доклада по МСП от 2016 г. се отбелязва, че сякаш решенията вече се характеризират с по-голяма предсказуемост и последователност.

⁵ Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2016 г. (COM(2016) 199 final, графика 48, 44 и 46). Допитване от април 2016 г. сочи, че 60 % от участниците в него имат много високо и високо доверие в Националната дирекция за борба с корупцията <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTITUTII.pdf>

⁶ Технически доклад, раздел 2.2.

Румъния прие и прилага нови граждански и наказателни кодекси с цел модернизиране на материалното право и подобряване на ефикасността и последователността на съдебния процес. Новият Граждански кодекс влезе в сила през 2011 г., новият Граждански процесуален кодекс — през 2013 г., а новите наказателни кодекси — през 2014 г. Преходът към новите граждански кодекси беше поетапен и те вече се прилагат по почти всички дела. При наказателните кодекси всички разпоредби се прилагат от първия ден, така че през 2014 г., 2015 г. и 2016 г. усилията бяха насочени към осигуряване на еднаквото им прилагане във всички съдилища и прокуратури и към стабилизиране на нормативните им разпоредби. С адаптирането си към тази съществена реформа съдебната система като цяло демонстрира своя професионализъм. Фактите сочат, че това е довело до известно ускоряване на съдебните производства, до зачитане в по-голяма степен на правото на справедлив процес, както и до по-голяма последователност на съдебните решения. Тези основни реформи са доведени почти до край. При все това довършването на тези важни реформи на кодексите, което се препоръчваше в доклада по МСП от 2016 г., срещна трудности и хвърля светлина върху неотстранени недостатъци. Що се отнася до Гражданския кодекс, прилагането на разпоредбите, които изискват нова инфраструктура, трябваше да бъде отлагано нееднократно поради слабости в планирането. Що се отнася до наказателните кодекси, неминуемият процес на усъвършенстване чрез решения на Конституционния съд беше допълнително усложнен от неочакван законодателен подход в парламента. Важни изменения на наказателните кодекси, предложени от правителството с цел привеждане на разпоредбите в съответствие с решенията на Конституционния съд, останаха неприети в края на мандата на парламента през декември 2016 г., като в същото време в парламента беше отделено внимание на изменения, които предизвикаха спорове поради отслабването на правната уредба на корупцията, макар и те да не бяха приети. На 18 януари 2017 г. правителството представи за консултации проектите на две извънредни постановления — едното относно помилването, а другото за изменение на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс⁷.

Конституционният съд (КС) имаше важна роля за зачитането на върховенството на закона и за консолидирането на една независима правосъдна система. След конституционната криза през 2012 г. много от решенията на Конституционния съд допринесоха за отстояване на независимостта на правосъдието и се стремяха към намирането на работещи варианти за баланса между властите и зачитането на основните права, т.е. въпроси, които не могат да бъдат решавани само от правосъдната система. Повечето от 12-те решения на Конституционния съд през 2016 г., с които бяха отменени разпоредби на новия Наказателен кодекс и новия Наказателно-процесуален кодекс, бяха взети въз основа на Европейската конвенция за правата на човека.

Към момента на присъединяване към Европейския съюз една от установените хронични слабости на Румъния засягаше липсата на последователност на съдебните решения. При всички основни законодателни реформи имаше опити за укрепване на механизмите за последователност. След влизането в сила на новите кодекси в докладите по МСП се отбелязваше все по-активното използване и ефективността на механизмите, прилагани от Висшия касационен съд (ВКС). През последните години правните механизми бяха допълнени от управленски усилия за насърчаване на последователността и онлайн достъп до всички съдебни решения. В доклада по МСП от

⁷ Проектите, обект на консултациите, предлагат изменения в разпоредбите за престъпленията, свързани с корупция, като злоупотреба със служба и конфликт на интереси, както и това законът за помилването да може да се прилага и по отношение на лица, осъдени за определени престъпления, свързани с корупция.

2016 г. се посочваха и признаци за промяна в културата на правораздаването в посока на повече последователност в съдебната система.

Неразривно свързани с независимостта и последователността са спазването и изпълнението на съдебните решения. Съдебно решение, което не се изпълнява, е лишено от всякакво полезно действие, като това има пряко влияние върху натовареността на съдилищата под формата на дела за обжалване на по-горна инстанция или жалби по повтарящи се решения⁸. Проблемите със спазването и изпълнението на съдебните решения от страна на държавните институции и публичната администрация са неизменна тема: Комисията прие поредица от препоръки по този въпрос през 2014 г., 2015 г. и 2016 г., като това беше признато като структурна слабост и от Европейския съд по правата на човека⁹. Важна новина през 2016 г. в областта на изпълнението на съдебни решения, която е свързана с конфискацията на имущество от престъпна дейност, беше постигането на съгласие за създаване на нова Национална агенция за управление на иззети активи, която вече започва работата си: част от компетентността ѝ ще включва прилагането на процедури за насърчаване на публичните органи да довеждат до край процеса на отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, и да предприемат мерки срещу загубите за публичните финанси, свързани с неуспешно провеждане на процеса.

Като цяло Румъния е постигнала значителен напредък по много аспекти от първия показател, като процесът обаче не беше съвсем гладък и са нужни още усилия за постигане на трайни резултати в някои области, в това число зачитането на независимостта на съдебната власт в публичния живот на страната, довършването на реформата на наказателните и гражданските кодекси и постигането на ефикасно изпълнение на съдебните решения от всички.

2.2 Правната уредба за съблюдаване на етичните норми и Националната агенция по интегритет (НАИ)

Вторият показател се отнася до създаването на агенция по интегритет, която да отговаря за проверката на активите, несъвместимостта и потенциалните конфликти на интереси, както и да приема актове със задължителен характер, въз основа на които могат да бъдат налагани санкции с възпиращ ефект. Историята на този показател показва защо необратимостта е важна. Националната агенция по интегритет (НАИ) беше създадена през 2007 г., но през първите години легитимността ѝ често беше подлагана на съмнение. През 2010 г., след решение на Конституционния съд, законът за създаването на Агенцията беше отменен и не е ясно дали без външен натиск щеше да бъде създадена нова правна уредба, както се случи шест месеца по-късно.

Сега Румъния разполага с цялостна уредба на интегритета на лицата, заемащи публични длъжности, а Националната агенция по интегритет се утвърди като независима институция, която прилага тези правила. При спорове съдилищата редовно потвърждават постановените от нея решения и санкции. Добрите резултати на Агенцията в разследването на богатство с неизяснен произход, несъвместимост и

⁸ Пример за повтарящи се дела през 2016 г. бяха делата за ДДС или данъка за опазване на околната среда, във връзка с които на национално и европейско равнище (Съда на ЕС) вече бяха постановени ясни решения, но администрацията продължи да завежда дела.

⁹ Săcăleanu (group) 73970/01: Бездействие или значително забавяне на администрацията или на юридически лица, действащи за сметка на държавата, във връзка със спазването на окончателни съдебни решения на националния съд. През декември 2016 г. румънските власти представиха на Съвета на Европа план за действие. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb .

административни конфликти на интереси постепенно се увеличиха, следвайки от 2013 г. нататък трайна тенденция към солидни резултати, която се потвърди и през 2016 г. Важно е да се отбележи, че добрите резултати, постигнати от НАИ, продължиха въпреки сътресенията на ръководно равнище, предизвикани от оставката на председателя на Агенцията¹⁰. НАИ ще разполага с допълнителен инструмент — системата PREVENT за предварителни проверки на процедурите за обществени поръчки, като през есента на 2016 г. в парламента беше постигнато съгласие по свързаното с нея законодателство, което следва да включва всички видове конфликти на интереси, както са определени в новите закони за възлагане на обществени поръчки.

Следвайки препоръките в последния доклад по МСП, през 2016 г. НАИ работи в тясно сътрудничество и с Постоянният изборителен орган, за да направи необходимото решенията за съблюдаване на етичните норми да станат част от критериите за допустимост на кандидатите. Това доведе до действителни резултати по отношение на кандидати, избрани в местните избори въпреки отрицателно решение относно интегритета им, които впоследствие бяха отстранени или подадоха оставка от функциите си, както и по отношение на партии и изборителни органи, които използваха информация от НАИ с цел да не се даде възможност на кандидати, които не отговарят на условията, да се представят на парламентарните избори: изглежда, че остава само един нерешен случай в това отношение.

При все това правната уредба на интегритета, пакетът от закони, дефиниращи ситуацията на конфликт на интереси и на несъвместимост за държавните служители и за избраните или назначените длъжностни лица, редовно се представя за обсъждане в парламента. Досега не беше възможно да се въведе ясна, консолидирана правна уредба като основа за устойчивост, въпреки че през 2015 г. и 2016 г. имаше повече усилия от страна на Висшия касационен съд за утвърждаване на последователността в прилагането на законодателството за съблюдаване на етичните норми. Налице е неизчезващ проблем с оказването на съпротива срещу изпълнението на докладите на Агенцията, дори когато те са потвърдени от съдебно решение, както и с нежеланието от страна на отговорните институции и органи да наложат необходимите санкции (обикновено или уволнение от публична длъжност, или административна глоба). През последните две години общата ситуация се подобри значително, но с някои свои решения парламентът сякаш поставя под съмнение или бави изпълнението на окончателни съдебни решения, които потвърждават докладите на Агенцията.

В препоръките си от юли 2013 г. Комисията изрази очакването министрите да служат за пример по въпросите, свързани със съблюдаването на етичните правила, и че същото се очаква и по отношение на обвиненията в корупция. Този елемент е от изключителна важност за общественото доверие в правителството и парламента¹¹.

Като цяло Румъния е постигнала значителен напредък по отношение на втория показател и може да се счита, че Националната агенция по интегритет се утвърди като уважавана институция. Това се доказва и от факта, че през 2016 г. ѝ беше поверено разработването на системата PREVENT — система за предварителни проверки за конфликт на интереси в областта на обществените поръчки, чието добро функциониране трябва да бъде доказано през 2017 г. Тя също така играе важна роля за

¹⁰ Доклади по МСП за 2014 г., 2015 г. и 2016 г. Оставката беше подадена след началото на наказателно разследване на дейност, предшестваща началото на мандата на председателя на Агенцията

¹¹ В началото на януари 2017 г. омбудсманът сезира Конституционния съд относно законовите разпоредби, съгласно които лица, осъдени за корупция, не могат да бъдат членове на правителството.

предотвратяване на корупцията в националната стратегия за борба с корупцията за периода 2016—2020 г.

2.3 Борба с корупцията на високо равнище

Третият показател се отнася до професионалните и безпристрастни разследвания по твърдения за *корупция на високо равнище*. Корупцията е дълбоко вкоренен обществен проблем с последици както за управлението, така и за икономиката. Тя е широко призната за значителен проблем в Румъния, както редовно показват изследвания на нагласите¹², а неотдавна и проучване на Евробарометър относно МСП.¹³ С течение на годините в докладите по МСП беше отчитано постигането на все повече резултати по отношение на разследването, наказателното преследване и вземането на решения по дела за корупция на високо равнище — с ясно ускоряване след 2011 г. От 2013 г. насам институциите, занимаващи се с разследване, наказателно преследване и постановяване на решения във връзка с корупция на високо равнище, постигат силни резултати, като редовно се повдигат обвинения и се произнасят присъди по дела, засягащи политици от всички равнища и партии, както и държавни служители, магистрати и лица от бизнес средите. Националната дирекция за борба с корупцията разследва голям брой случаи и всяка година внася за разглеждане в съда стотици дела за корупция на високо и на средно равнище, а Висшият касационен съд и апелативните съдилища постановяват окончателни присъди по все така висок брой дела за корупция на високо и на средно равнище. Наблюдава се също така силна тенденция да се конфискуват активи с цел поправяне на вредите, причинени от корупционните престъпления. Равнището на постигнатите резултати — което се запази и през 2016 г. — е знак за независимостта и професионализма на съдебните институции; при все това извършването отново и отново на сходни престъпления показва също, че предотвратяването на корупцията не е било ефективно.

С влизането в сила на новите наказателни кодекси през 2014 г. Румъния вече разполага с всеобхватна правна уредба за борба с корупционните престъпления. Стабилността на правната уредба е област на загриженост още от началния период на докладването, като, както бе споменато по-горе, са налице редовни опити за изменение на законите, с които се инкриминира корупцията, често без консултация с ключовите държавни и съдебни институции в тази област¹⁴.

В докладите по МСП бе отбелязана също така ясната връзка между ефективността на работата в тази област и широко разпространената медийна и политическа реакция, и по-конкретно отправяната публично критика към отделни магистрати и съдебната система като цяло. В докладите бе отбелязвана и липсата на системен подход за обясняване на отказите да бъдат свалени депутатски имунитети за целите на разследването или на предприемането на превантивни мерки. При все това, като цяло постигнатото от Румъния в тази област с право се ползва с широко признание и е постигнат съществен напредък по третия показател.

¹² Експресно проучване на Евробарометър № 428: „Businesses’ attitudes towards corruption in the EU“ (Отношение на предприятията към корупцията), достъпно на адрес: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084> ;

¹³ Експресно проучване на Евробарометър № 445: „Механизмът за сътрудничество и проверка за България и Румъния“, публикувано на 25 януари 2017 г.

¹⁴ Двата проекта на извънредни постановления, представени за консултации от правителството на 18 януари 2017 г., биха могли да имат отражение върху правната уредба за корупцията и резултатите от борбата с нея.

2.4 Борба с корупцията на всички равнища

Четвъртият показател се отнася до предприемането на по-нататъшни мерки за предотвратяване и *борба с корупцията*, по-специално на равнище местно управление. Широко разпространено е мнението, че корупцията на високо и на средно равнище е проблем в Румъния и има последици за икономическото и социалното развитие на страната. Обществените поръчки например са област, в която широкото разпространение на корупцията възпрепятства катализиращия ефект на инвестициите. Здравеопазването е друга област, в която корупцията има сериозни последици. Предотвратяването на корупцията и проактивният подход от страна на публичната администрация за премахване на възможностите за корупция са необходимо допълнение към работата на прокуратурата за преследването на нарушения след тяхното извършване. Напредъкът във връзка с отнемането на имущество, иззето в рамките на наказателни производства, ще се ускори със създаването на новата национална агенция за управление на иззети активи (ANABI), която започна работа през януари 2017 г. Наказателното преследване на корупцията на по-ниско равнище се е превърнало в по-голяма степен в стандартен елемент от работата на прокуратурата и продължава да бъде неин приоритет. За ефективното справяне с такъв широко разпространен проблем обаче трябва да бъдат предприети допълнителни мерки.

Националната стратегия за борба с корупцията е основният инструмент за предотвратяване на корупцията от страна на публичната администрация на национално и местно равнище. До 2011 г. по стратегиите за борба с корупцията се постигнаха ограничени резултати. Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2012—2015 г. се прие по-успешно от много институции, включително на местно равнище, поради своята методика за провеждане на дискусии в рамките на секторни платформи и активното участие на всяка институция, както и поради партньорските проверки с НПО. При все това, оценката през 2015 г. показва, че напредъкът е бил бавен, а прилагането на превантивните мерки неефективно, като не е била налице достатъчна политическа воля от страна на ръководството на институциите за прилагане на мерки за предотвратяване на корупцията. През август 2016 г. правителството прие нова стратегия за борба с корупцията за периода 2016—2020 г., по-специално с цел отстраняване на установените слабости чрез конкретни мерки. Главното предизвикателство ще бъде ефективното прилагане на мерките във всички сектори, включително на местно равнище, където според много наблюдатели рисковете от корупция са особено високи.

Безспорно е, че няколко поредни правителства въведоха мерки за справяне с корупцията, като бяха положени сериозни усилия да се разработят стратегии за борба с корупцията и някои иновативни мерки за превенция. При все това, макар да е постигнат известен напредък по изпълнението на четвъртия показател, все още са налице значителни предизвикателства по отношение на ефективното прилагане на изготвените неотдавна политики за предотвратяване на корупцията.

3. ОСТАВАЩИ КЛЮЧОВИ СЪПКИ

Като цяло равностойността от изминалите десет години показва, че Румъния е постигнала значителен напредък по изпълнението на показателите на МСП. Налице са редица ключови институции, а в законодателството са приети множество важни законодателни актове, като в много области може да се отчете стабилно постигане на резултати. Комисията също така счита, че Румъния е демонстрирала, че съществуват редица вътрешни гаранции срещу резки обрати по отношение на напредъка. Все още са налице

обаче значими недостатъци, които трябва да бъдат отстранени. Реформите трябва да продължат по същия курс, а вътрешните гаранции трябва да бъдат допълнително подсилени, за да се гарантира необратимостта на процесите, нужна за задоволителното изпълнение на показателите. Ето защо настоящият раздел има за цел да се очертаят стъпките, които са необходими, за да се гарантира постигане на целите по МСП.

3.1. Независимост на съдебната власт

Назначения

В поредица доклади по МСП бе подчертано, че макар да има тенденция към извършването на назначения, които са по-прозрачни и в по-голяма степен основани на заслугите, законът за назначенията на висши прокурори и практиката на прилагането му не са достатъчно солидни, що се отнася до избягването на прекомерната политическа свобода на преценка при назначенията. Ако се съди по опита в миналото, това може да доведе до съмнения относно независимостта на даден кандидат, до забавяния при назначенията поради безизходна политическа ситуация или дори до назначаването на магистрати, за които впоследствие може да се окаже, че са налице проблеми във връзка със спазването на етичните норми. В Европа съществуват различни правни традиции, що се отнася до назначението на поста главен прокурор (или подобни висши прокурорски длъжности), и това се признава от Венецианската комисия. От ключово значение е обаче да се осигурят подходящи гаранции по отношение на прозрачността и принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване, дори в случаите, в които окончателното решение продължава да се взема на политическо равнище.

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

Зачитане на съдиите и на съдебния процес

Успешното наказателно преследване и осъждане на много известни политици в Румъния е знак за независимостта на съдебната власт и показва, че дори заемащите висши длъжности не са извън обсега на закона, ако са извършили престъпление. Това обаче изглежда стои в основата на нападките, които често са пряко насочени към отделни магистрати и които надхвърлят отправянето на критика или изразяването на неодобрение относно дадена присъда или решението тя да се оспори с наличните правни средства. Има риск нападките, целящи дискредитирането на отделни магистрати или на съдебните институции, да подкопаят общественото доверие в съдебната система като цяло, както и чрез тях евентуално да бъдат сплашени отделни магистрати. Прекомерната или личната критика срещу съдии от страна на парламента или правителството противоречи на принципите на взаимно уважение между институциите и е в разрез със зачитането на независимостта на съдебната власт.

Конституцията издига Висшия магистратски съвет (ВМС) като основен защитник на независимостта на правосъдието. Неговите заключения представляват ценна подкрепа за магистратите, но трудностите да се осигури еквивалентно равнище на медийно отразяване за ВМС спрямо отразяването на първоначално отправените критики са симптоматични за предизвикателството, пред което е изправена съдебната система, що се отнася до медиите. Въпреки че решенията на ВМС винаги се предават на Националния съвет за аудио-визия, не е постигнат напредък по отношение на ефективната защита по съдебен ред или публикуването на опровержения от медиите, в които първоначално са инициирани или са предадени нападките: това е последица от

по-обща проблеми във връзка със свободата на изразяване, застъпена в стандартите на Съвета на Европа и в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека. Макар че по-общият въпрос за регулирането на медиите и защитата по съдебен ред сам по себе си не попада в обхвата на МСП, съществува пряка връзка с независимостта на съдебната власт. Новият ВМС и правителството биха могли също така да предприемат допълнителни действия за изпълнение на препоръката да се проучи възможността за по-солиден механизъм, така че ВМС да може да оказва подкрепа на магистратите, които желаят да се защитят в съда, или самият ВМС да защитава магистратите в съда.

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

ВМС следва да продължи да докладва за действията, които е предприел в защита на независимостта на правосъдието и на репутацията, независимостта и безпристрастността на магистратите, и може да организира обществен дебат, така че правителството, парламентът и Националният съвет за аудио-визия да бъдат приканени да отговорят на доклада.

3.2. Съдебна реформа

Нови кодекси

Настоящата фаза от реформите на гражданските и наказателните кодекси трябва да бъде приключена. За Наказателния и Наказателно-процесуалния кодекс следващият етап ще се състои в това парламентът да постигне напредък по плановите си да приеме измененията, внесени от правителството през 2016 г., за да се гарантира стабилност на нормативната уредба.

По отношение на Гражданския процесуален кодекс през декември 2016 г. правителството реши да отложи прилагането на останалите разпоредби на новия Граждански процесуален кодекс за срок от две години до 1 януари 2019 г. Министерството на правосъдието обяви намерението си да определи до 30 юни 2017 г. конкретните потребности на системата, за да се даде възможност за цялостно прилагане на оставащите разпоредби, и да предвиди достатъчно време за прилагането им до края на 2018 г.

- **Препоръка:** Сегашната фаза на реформата на румънските наказателни кодекси следва да приключи, като парламентът напредне с плановите си да приеме измененията, внесени след консултацията със съдебните органи през 2016 г. Министърът на правосъдието, ВМС и Висшият касационен съд следва да финализират план за действие, за да се гарантира, че ще може да се спази новият краен срок за прилагането на останалите разпоредби на Гражданския процесуален кодекс.
- **Препоръка:** С цел да увеличат допълнително прозрачността и предвидимостта на законодателния процес и да засилят вътрешните гаранции в интерес на необратимостта на напредъка, като следват примера на въведената през 2016 г. от правителството прозрачност в процеса на вземане на решения, правителството и парламентът следва да гарантират пълна прозрачност и надлежно да отчетат консултациите със съответните органи и заинтересовани страни в процеса на

вземане на решения и законодателната дейност по Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, законодателството за борба с корупцията, законодателството за съблюдаване на етичните норми (несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход), законодателството за правосъдието (засягащо организацията на правосъдната система) и по Гражданския кодекс и Гражданския процесуален кодекс.

Последователност на съдебните решения

През 2016 г. Висшият касационен съд продължи да предоставя решения във връзка с непоследователност на съдебни решения посредством правните механизми на преюдициалното заключение и обжалването в интерес на закона. Отношението на редовите съдии също се е променило, като в по-голяма степен се отчита необходимостта да се вземат предвид решенията на други съдилища по сходни дела. Ръководството на съдебната система и Националният институт на магистратурата ще трябва да продължат да насърчават последователността в законодателството и практиката и да доразработват инструментите за улесняване на последователното прилагане на правото, тъй като съобразяването на публичната администрация със съдебната практика и прекомерната натовареност на съдилищата продължават да се отразяват на последователността на съдебните решения. Другите пречки за последователността на съдебните решения се отнасят по-скоро до някои по-общи въпроси, свързани със законодателния процес.

Зачитане на съдебните решения

Зачитането и изпълнението на съдебните решения е неразделна част от ефикасността на съдебната система, както е посочено в първия показател.¹⁵ Неизпълнението или забавеното изпълнение на съдебните решения от администрацията подкопава доверието в правосъдието и води до загуба на време и ресурси в дела за обжалване на по-горна инстанция или жалби по повтарящи се решения¹⁶.

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

Структурни реформи

Приетият през 2016 г. и изпълняван в момента всеобхватен план за действие¹⁷, в който се очертават стъпките, които следва да бъдат предприети в структурната реформа до 2020 г., следва да донесе значителни ползи за ползвателите на правосъдната система и като цяло да повиши общественото доверие в системата. Независимо от това, освен че ще предвижда действия за премахване на структурните пречки пред постигането на ефективен баланс в работната натовареност, планът за действие ще трябва да се

¹⁵ Ръководство по член 6 на Европейската конвенция за правата на човека — Право на справедлив съдебен процес (гражданскоправен аспект), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_BUL.pdf

¹⁶ Пример за повтарящи се дела през 2016 г. бяха делата за ДДС или данъка за опазване на околната среда, във връзка с които на национално и европейско равнище (Съда на ЕС) вече бяха постановени ясни решения, но администрацията продължи да завежда дела.

¹⁷ План за действие за прилагане на Стратегията за развитието на съдебната власт (2015—2020 г.), одобрен с правителствено решение № 282/2016.

приложи в пълна степен, за да могат крайните ползватели на правосъдната система да се ползват от ефективно съдебно производство. Също така би била налице по-голяма ефикасност за ползвателите на системата на съдилищата, ако мотивите се издаваха едновременно с вземането на решение.

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

Прозрачност и отчетност на Висшия магистратски съвет

През 2014 г. в доклада по МСП беше отбелязано, че Висшият магистратски съвет (ВМС) би могъл да работи по-проактивно за повишаване на доверието в съдебната система. В доклада от 2016 г. беше подчертано колко е важен встъпващият в длъжност в този момент ВМС за ускоряването на реформите, за формулирането на ясна колективна концепция, основана на нова програма, и за предприемането на мерки за повишаване на прозрачността и отчетността.

- **Препоръка:** Новият ВМС следва да изготви обща програма за мандата си, която да включва мерки за насърчаване на прозрачността и отчетността. Тя следва да включва стратегия за повишаване на информираността, в която да е предвидено провеждането на редовни открити заседания с общи събрания на съдии и прокурори на всички равнища, както и с гражданското общество и професионалните организации, и да предвижда изготвянето на годишен доклад, който да бъде обсъждан на общи събрания на съдии и прокурори.

3.3. Правната уредба за съблюдаване на етичните норми и Националната агенция по интегритет (НАИ)

Съблюдаването на етичните норми следва да бъде водещият принцип в обществения живот, като правната уредба и институциите за съблюдаване на етичните норми са предназначени да спомогнат за постигането на тази цел. Националната агенция по интегритет (НАИ) вече може да се счита за утвърдена институция със стабилни резултати. Важно е постигнатите от НАИ резултати да продължат да се поддържат, допълнително да се повиши степента на приемане от обществото на правилата за несъвместимост и да се постави акцент върху ранното предотвратяване. Системата PREVENT за предварителни проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки представлява важен нов инструмент, който НАИ и Националната агенция за обществени поръчки ще трябва пуснат в действие през 2017 г. Също така бе постигнат значителен напредък при последващите действия по докладите на НАИ, но съдебните производства продължават да са много дълги и все още съществуват изключения от налагането на санкции.

Правната уредба за съблюдаване на етичните норми продължава да е предизвикателство. Буди съжаление фактът, че понастоящем не изглежда възможно дългосрочната устойчивост на уредбата за съблюдаване на етичните норми да бъде укрепена чрез единна кодификация.

- **Препоръка:** Да се гарантира пускането в действие на системата PREVENT. Национална агенция по интегритет (НАИ) и Националната агенция за обществени поръчки следва да въведат докладване относно предварителните проверки на

процедурите за възлагане на обществени поръчки и съответно предприетите последващи действия, в това число последващи проверки, както и относно установените случаи на конфликт на интереси или корупция, и да въведат също така организация за провеждането на обществени обсъждания, така че правителството, местните органи на управление, съдебната власт и гражданското общество да бъдат поканени за реакция.

НАИ следва да продължи да докладва относно последващите действия по нейните доклади в съдилищата и изпълнението на окончателните решения, както и относно мерките, предприети за превенция и образование във връзка със съблюдаването на етичните норми.

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

3.4 Борбата с корупцията

Борба с корупцията на високо равнище

Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) и Висшият касационен съд (ВКС) са постигнали впечатляващи резултати от гледна точка на приключването на разследвания и постановяването на решения по дела за корупция на високо и на средно равнище. Поддържането на усилията на съдебните институции за справяне с корупцията на високо равнище продължава да бъде най-важният признак за укрепването на борбата с корупцията. НДБК в известен смисъл служи за пример от гледна точка на извършването от нея докладване, което се характеризира с висока степен на откритост и готовност за извършване на анализ. По-конкретно фактът, че се наблюдават повтарящи се сходни случаи на корупция, сочи за недостатъци в процеса на извличане на поуки и в премахването на „вратичките“ в публичните институции. Силните медийни и политически нападки срещу магистрати и правосъдната система също продължават да представляват сериозна заплаха за необратимостта на борбата с корупцията.

Законите за борба с корупцията трябва да се прилагат еднакво за всички и трябва да бъдат прилагани на всички равнища. Обсъжданията в парламента относно обективни критерии за обосноваване на отказ да бъде свален имунитет не доведоха до промяна в посоката на очертаното в предишните препоръки по МСП.

Очевидно законодателни изменения, водещи до отслабване или стесняване на обхвата на корупционните престъпления или представляващи сериозно предизвикателство за независимостта или ефективността на НДБК, биха имали за последствие преоценка на постигнатия напредък¹⁸.

- **Препоръка:** Да са приемат обективни критерии за вземане на решения и за мотивиране на свалянето на имунитета на членове на парламента, за да се спомогне за това да се гарантира, че имунитетът не се използва, за да се избегнат разследване и наказателно преследване за корупционни престъпления. Правителството би могло също така да разгледа възможността да измени закона, за да ограничи

¹⁸ В тази светлина ще трябва да се разглежда всяка окончателно приета редакция на двата проекта на извънредни постановления, предложени за консултации от правителството на 18 януари 2017 г.

имунитета на министрите до периода, в който заемат длъжността. Тези стъпки могат да бъдат подпомогнати от Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO)¹⁹. Парламентът следва да въведе система за редовно докладване относно решенията, взети от неговите камари по искания за сваляне на имунитет, и би могъл да организира обществено обсъждане, така че да се даде възможност за реакция от страна на Висшият магистратски съвет и гражданското общество.

Борба с корупцията на всички равнища

Предотвратяването на корупцията все още е слабо и още не е установено като едно от основните задължения на публичната администрация. Новата Национална стратегия за борба с корупцията (НСБК), представена от правителството през август 2016 г., има потенциала да бъде ефективна политика за предотвратяване на корупцията, ако бъде правилно приложена и се изпълнява в практиката, включително на местно равнище. Средствата на ЕС могат да играят важна роля за подпомагане на тези действия. Долуизброените мерки, предвидени в НСБК, изглеждат от особено значение, като за тях са определени крайни срокове, които следва да бъдат спазени:

- Всички институции ще приемат планове за съблюдаване на етичните норми и ще изпълняват планираните стъпки по отношение на прозрачността при вземането на решения и разпределянето на бюджетните средства, както и достъпа до информация.
- Министерството на правосъдието ще въведе съответни статистически показатели, за да се очертае базовата ситуация, и след това ще изготви статистика за инцидентите във връзка със съблюдаването на етичните норми, общественото усещане за корупция или даването на подкупи.
- Правната уредба за съветниците по въпросите на етиката ще бъде подсилена по отношение както на мандата, така и на ресурсите.
- Ще бъдат създадени индекси за съблюдаване на етичните норми за местната администрация, който ще измерва ключови показатели, които да дават възможност за сравнение.

Националната агенция за управление на иззети активи беше създадена и сега тя трябва да покаже, че може да функционира правилно, да осигурява прозрачни данни за конфискацията на активи, придобити от престъпна дейност, и в крайна сметка да увеличи дяла на реално иззетите активи.

Предотвратяването на конфликтите на интереси, измамите и корупцията в областта на обществените поръчки продължава да е сериозно предизвикателство. Определените през 2016 г. стъпки за подсилване на системите за вътрешен контрол в рамките на възлагащите органи и ИТ системата за предварителни проверки на случаен принцип и такива, основани на риска, в рамките на Националната агенция за обществени поръчки са обещаващи, но все още са в процес на разработване. Ще бъде важно и да се осигурят повече обучение и специализация за съдиите в областта на обществените поръчки.

- **Препоръка:** Да продължи изпълнението на Националната стратегия за борба с корупцията, като се спазят сроковете, определени от правителството през август 2016 г. Министърът на правосъдието следва да въведе система за докладване

¹⁹ Групата държави срещу корупцията (GRECO) е създадена от Съвета на Европа през 1999 г., за да следи за спазването на стандартите на организацията за борба с корупцията.

относно ефективното изпълнение на Националната стратегия за борба с корупцията (в това число статистика за инцидентите във връзка със съблюдаването на етичните норми в публичната администрация, информация за дисциплинарни процедури и санкциите и информация за структурните мерки, приложени в уязвими области).

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

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В докладите по МСП на Комисията от 2014 г., 2015 г. и 2016 г. бе възможно да се изтъкнат положителна тенденция и резултати, сочещи за силен напредък и нарастваща необратимост на реформите в рамките на МСП. Тази положителна тенденция беше затвърдена през 2016 г. с по-нататъшното постигане на резултати за съдебните институции във време, в което се извършва смяна на ръководството, и силен тласък от страна на правителството за по-стабилно предотвратяване на корупцията. Равносметката от изминалите десет години за развитието в рамките на МСП показва също така, че макар да имаше някои периоди, в които реформата загуби устрема си и бе поставена под въпрос, Румъния е постигнала значителен напредък за постигането на показателите по МСП.

Същевременно редица ключови въпроси, набелязани вече в предишни доклади, остават нерешени и поради това настоящият доклад не може да направи заключението, че на този етап показателите са изпълнени в задоволителна степен. В настоящия доклад обаче могат да се набележат много ограничен брой ключови препоръки, които да очертаят пътя към временното успешно приключване на отделните показатели, а оттам и към приключването на процеса по МСП. Повечето от тях се съсредоточават върху отговорността и отчетността, изисквани от румънските органи, и вътрешните гаранции, нужни, за да се гарантира необратимост на резултатите. За това ще се спомогне и чрез разработването на механизми за докладване и отчетност, които да останат в действие след прекратяването на МСП. Комисията счита, че целите на МСП могат да се постигнат чрез изпълнението на препоръките, съдържащи се в настоящия доклад. Скоростта на процеса ще зависи от това колко бързо Румъния ще съумее да ги изпълни необратимо, както и от това да се избягват крачки в негативна посока, които поставят под въпрос постигнатия до момента напредък.

Ето защо Комисията приканва Румъния да предприеме действия за изпълнение на препоръките, съдържащи се в настоящия доклад. Комисията ще оцени постигнатия напредък към края на 2017 г.