

Брюксел, 15.11.2017г.
COM(2017) 751 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2017) 701 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 борбата с корупцията. Оттогава досега докладите по МСП са имали за задача да способстват за насочването на усилията на румънските органи чрез конкретни препоръки и са отразявали постигнатия напредък. Както Съветът² подчерта, прилагането на МСП ще приключи, когато и четирите показателя, приложими за Румъния, бъдат изпълнени по задоволителен начин.

В доклада по МСП³ от януари 2017 г. Комисията направи равностойна и преглед на постиженията и на предизвикателства, които все още не са преодоляни, като също така определи ключовите оставащи стъпки, необходими за постигането на целите на МСП. В тази връзка Комисията отправи дванадесет ключови препоръки, чието евентуално изпълнение ще доведе до приключването на процеса по МСП. В доклада бе подчертано, че темпът на процеса ще зависи от това колко бързо Румъния ще успее да изпълни тези препоръки по необратим начин, като и от избягването на отрицателни стъпки, които могат да поставят под въпрос постигнатия през изминалите десет години напредък.

Ето защо на този етап от процеса по МСП в настоящия доклад се представя напредъкът, който е постигнат при изпълнението на препоръките, съдържащи се в доклада от януари 2017 г. Както и в предишните години, настоящият доклад е резултат от внимателен процес на анализ от страна на Комисията, който се основава на тясното сътрудничество с румънските институции, както и на информацията, предоставена от гражданското общество и други заинтересовани страни, включително други държави членки.

В речта си от септември 2017 г. относно състоянието на Съюза председателят Юнкер подчерта значението на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт⁴, които са императив, валиден за всички държави — членки на ЕС, а не само за тези, които участват в МСП. Това подчертава колко е важно да се избягва климат на конфронтация между различните държавни власти, имащ вредни последици за независимостта на съдебната власт — проблем, който бе отбелязан в доклада от януари 2017 г. и който продължи да съществува през референтния период на настоящия доклад.

Въз основа на своя анализ на напредъка, постигнат от Румъния през целия период на процеса по МСП от 2007 г. насам, както и въз основа на напредъка, постигнат след публикуването на доклада през януари 2017 г., Комисията остава на мнение, че с лоялно сътрудничество между държавните институции, с решително политическо лидерство, утвърждаващо вече постигнатия напредък, и със зачитане на независимостта на съдебната власт Румъния ще съумее да изпълни оставащите препоръки по МСП в близко бъдеще.

Комисията възнамерява да извърши оценка на постигнатия напредък към края на 2018 г. и е готова да предостави допълнителна помощ, за да подпомогне Румъния при изпълнението на оставащите препоръки с цел да бъде утвърден необратимия характер на напредъка и като резултат от това да бъде прекратено действието на механизма.

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 (C(2006) 6569 окончателен, 13 декември 2006 г.).

² Заключение на Съвета относно МСП.

³ COM (2017) 44.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_bg.htm

2. ОБЩО ПОЛОЖЕНИЕ

Десетгодишният обзор в доклада от януари 2017 г. показва, че Румъния е постигнала значителен напредък към покриване на показателите по МСП. Редица ключови институции бяха създадени и бе приет голям обем важно законодателство. Реформата на наказателните и гражданските кодекси беше почти завършена. В доклада беше потвърдено, че румънската съдебна система коренно се е реформирала и че органите на съдебната власт многократно са демонстрирали своя професионализъм, независимост и отчетност. Беше отбелязано също така наличието на вътрешни гаранции срещу резки обрати на напредъка. Дванадесетте ключови препоръки от доклада от януари 2017 г. бяха формулирани с цел отстраняване на оставащите установени недостатъци. Повечето от тях се съсредоточават върху отговорността и отчетността, изисквани от румънските органи, и вътрешните гаранции, нужни, за да се гарантира необратимост на резултатите.

Румънското правителство изрази положителната си оценка за този подход и многократно потвърди ангажимента си за изпълнение на препоръките от доклада по МСП. В Парламента мнозинството и опозицията също изразиха желание за конструктивен диалог и реагираха положително на определени препоръки.

При все това, въпреки ангажимента на правителството да се стреми към прекратяване на действието на МСП във възможно най-кратък срок, политическата нестабилност оказва въздействие върху напредъка в изпълнението на препоръките от доклада по МСП от януари 2017 г. В рамките на девет месеца от публикуването на доклада през януари 2017 г. в Румъния бе осъществена смяна на правителството, а същевременно нарастващото напрежение между държавните власти (парламент, правителство и съдебна власт) направи сътрудничеството между тях все по-трудно.

Освен това напредъкът и постоянно добрите резултати на съдебните институции в борбата срещу корупцията бяха в голяма степен поставени под въпрос от събития като приемането през 2017 г. от бившото правителство на извънредното правителствено постановление относно декриминализиране на определени корупционни престъпления, като например злоупотребата с власт, и предложението за закон за помилването⁵. Тези мерки бяха оспорени посредством масови протести в цяла Румъния. Въпреки че извънредното постановление беше отменено от правителството и от Парламента, тези събития оставиха съмнения сред обществото.

От края на август също тече спор, възникнал при обсъждането на предложените изменения на законите в областта на правосъдието. Висшият магистратски съвет на два пъти отхвърли предложенията, по отношение на които беше поискано неговото становище, посочвайки проблеми, свързани с независимостта на съдебната власт⁶. Опасения изразиха също президентът на Румъния и гражданското общество. Също така мнозинство от румънски магистрати подписаха петиция, в която призоваха становището на Висшия съвет да бъде зачетено. Трите закона в областта на правосъдието, датиращи от 2004 г., уреждат статута на съдиите и на прокурорите, както и организацията и функционирането на съдилищата, на прокуратурите и на самия Висш магистратски съвет. Те имат пряко въздействие върху независимостта на съдебната власт и върху съдебната система като цяло и в сегашната им редакция представляваха важен елемент от положителната оценка, която

⁵ Извънредно постановление 13/2017 за изменение на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс.

⁶ На 9 ноември Висшият магистратски съвет даде второ отрицателно становище по тези проекти, отнасящи се до законите в областта на правосъдието и разглеждани понастоящем в Парламента, въпреки че мотивите за това решение все още не са представени.

Комисията даде миналия януари. Някои от предложените промени се отнасяха до въпроси като ролята на Съдебния инспекторат и личната отговорност на съдиите, както и назначаването на прокурори на ръководни длъжности: въпроси, които засягат независимостта на съдебната власт и във връзка с които промените повдигнаха въпроси относно това дали съдържащата се в доклада от януари 2017 г. оценка на напредъка, свързан с независимостта на съдебната система, ще трябва да бъде преразгледана. Силно отрицателната реакция от страна на съдебната власт и части от гражданското общество беше съсредоточена най-вече върху въпроса за независимостта на съдебната власт.

Способността на правителството и Парламента за осигуряване на открит, прозрачен и конструктивен законодателен процес във връзка със законите в областта на правосъдието ще има решаващо значение. Като цяло процес, при който независимостта на съдебната власт и становището на съдебната система се ценят и вземат надлежно предвид,⁷ както и при който се взема за основа становището на Венецианската комисия, е предпоставка за устойчивостта на реформите и важен елемент в изпълнението на показателите по МСП.

Критиката срещу съдебната власт и решенията на нейните органи остава проблемен аспект в обществената дебат⁸. Това е в противоречие с положителните констатации на Комисията относно ролята на магистратурата при осъществяването на реформата,⁹ които се споделят от Съвета,¹⁰ и с необходимостта да се зачита независимостта на съдебната власт. Приемането и зачитането на окончателните съдебни решения и предоставянето на възможност на магистратите да изпълняват безпрепятствено задълженията си е от съществено значение, включително за да се отговори на изискванията, посочени в доклада от януари.

3. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА В ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ ПО МСП ВЪЗ ОСНОВА НА ПРЕПОРЪКИТЕ, СЪДЪРЖАЩИ СЕ В ДОКЛАДА ПО МСП ОТ ЯНУАРИ 2017 Г.

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

3.1.1. Независимост на съдебната власт

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

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

⁷ Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) на Съвета на Европа препоръчва в предходни становища „свс съдебната власт да бъдат осъществявани консултации и тя да участва активно при подготовката на всяко законодателството относно нейния статут и функционирането на съдебната система“. „Положението на съдебната власт и нейните отношения с другите държавни власти в модерната демокрация“, Становище № 18 (2015).

⁸ Например публични изявления от органите, че цялата съдебна система не функционира или че трябва да бъде осъществено „завръщане към нормалното положение“.

⁹ Доклад по МСП от януари 2017 г., COM (2017) 44 final.

¹⁰ Заключение на Съвета относно МСП, март 2017 г.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/st-7048-2017-init_en.pdf.

Назначения

През януари Комисията повтори препоръката си за въвеждане на система за прозрачни и основаващи се на качествата на кандидатите назначения на висши прокурори, която да предоставя достатъчни гаранции срещу политизиране. Процедурата за назначаване на висши прокурори заема основно място в дебата от август насам относно предложените изменения на законите в областта на правосъдието. Тя фигурираше в първото отрицателно становище на Висшия магистратски съвет, дадено през септември, и беше изменена допълнително в настоящия проект.

Венецианската комисия потвърди, че съществуват различни модели по отношение на назначаването на поста главен прокурор (или подобни висши прокурорски длъжности). Тя обаче подчерта необходимостта от адекватен баланс, „за да може да се спечели доверието на обществото и уважението на съдебната система и юридическите професии.“¹¹ Ролята на президента и степента на преценка, с която разполага министърът на правосъдието бяха сред обсъжданите въпроси по тази тема, която включваше и степента, в която същата процедура за назначаване и освобождаване от длъжност би се прилагала за по-ниски ръководни длъжности в прокуратурата.

В препоръката от януари беше посочена необходимостта от получаване на подкрепа от Венецианската комисия, с която да се подпомогне приключването на този дългогодишен дебат¹². Продължава да е актуално формулираното в препоръката изискване Румъния да поиска съвет от Венецианската комисия.

Изпълнението на тази препоръка ще трябва също така да осигури подходящи гаранции по отношение на прозрачността, независимостта и принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване дори ако окончателното решение продължава да се взема на политическо равнище.

Кодекси за поведение

След последния доклад по МСП критиките в медиите срещу съдебната система и магистрати бяха особено силни. Това потвърждава валидността на препоръките за предприемане на мерки за възпиране на поведение, което представлява открито предизвикателство по отношение на независимостта на съдебната власт и правната сила на съдебните решения. Правните средства за защита, които бяха изпробвани за противодействие на такова поведение, включваха сезиране на Висшия магистратски съвет и започване на съдебни дела от отделни магистрати. Препоръката на Комисията обаче имаше за цел този проблем да бъде признат от институциите и да се вземе решение за предприемане на стъпки за преодоляването му. Това е съображението, на което се основава препоръката за приемане на кодекс за поведение на членовете на парламента, който да включва разпоредби за зачитане на независимостта на съдебната власт.

Парламентът прие Кодекс за поведение на 11 октомври 2017 г. Включването в него на широкообхватна разпоредба за зачитане на принципа за разделение на властите е положителна стъпка. Въпреки че препоръката на Комисията за конкретно позоваване на независимостта на съдебната власт не бе последвана, прилагането на Кодекса би могло да постигне същия резултат по различни начини. Ето защо следващият етап ще бъде да се види какво е практическото въздействие на Кодекса, що се отнася до определянето на действията, които нарушават границите, установени с него, и на

¹¹ Доклад относно европейските стандарти във връзка с независимостта на съдебната система — част II: прокуратурата, CDL-AD(2010)040.

¹² Венецианската комисия изготви списък от европейски стандарти:
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e).

мерките, които да се предприемат, когато тези граници се преминават. От полза би било например Кодексът за поведение да е придружен от насоки, примери и мерки за повишаване на осведомеността относно начините за справяне с конкретни ситуации,¹³ които да спомогнат за превръщането му ефективен инструмент за намаляване на критиките на обществото срещу съдиите и за повишаване на уважението спрямо съдебната система и съдебните решения. Така например би следвало да се очаква, че когато Висшият магистратски съвет осъди изявления на депутат, критикуващи магистрат или съдебната система, ще последват ясни последващи действия в Парламента, за да се прецени дали Кодексът е бил нарушен.

В януарския доклад също така беше изразена идеята, че би било полезно да се приеме Кодекс за поведение на министрите. През юли 2017 г. новоназначеното правителство прие Кодекс за поведение на министрите, който съдържа подобна разпоредба относно зачитането на разделението на властите.

Прилагането на практика на кодексите за поведение в отговор на критики от членове на парламента и правителството срещу съдебната власт следователно също е от значение.

3.1.2. Съдебна реформа

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

Препоръка 4: *С цел да увеличат допълнително прозрачността и предвидимостта на законодателния процес и да засилят вътрешните гаранции в интерес на необратимостта на напредъка, като следват примера на въведената през 2016 г. от правителството прозрачност в процеса на вземане на решения, правителството и парламентът следва да гарантират пълна прозрачност и надлежно да отчетат консултацията 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.*

Нови кодекси

През 2017 г. имаше редица промени във връзка с Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс. Докато някои от тези промени преследват целите, които са в основата на препоръките на Комисията, други възпрепятстват целта за повече сигурност и стабилност в реформата на кодексите. Трябва да се отбележи, че много от дебатите около наказателните кодекси са съсредоточени върху разпоредбите, които се отнасят до престъпления, свързани с корупция по високите етажи на властта.

Препоръката за приключване на сегашната фаза от реформата на румънските наказателни кодекси остава неизпълнена. Парламентът досега не е приел нито един от проектите за изменения, предложени от правителството през 2016 г. в резултат от

¹³ Подобен анализ беше извършен в четвъртата оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf.

широки консултации със съдебната система.¹⁴ Парламентът обаче прие други изменения на Наказателния кодекс, и по-специално тези, вследствие на които се декриминализира конфликтът на интереси¹⁵.

Бързо последвалите решения на Конституционния съд за обявяване за противоконституционни на разпоредби от кодексите допълнително усложниха осигуряването на стабилност. Министерството на правосъдието се зае с разрешаването на тези въпроси чрез консултации с представители на съдебната власт, юридическите професии и гражданското общество, а правителството изрази намерението си да приеме съответни изменения. Въпреки това нито една от предложените промени все още не е трансформирана в законодателно изменение и подобни закъснения могат да доведат до различни тълкувания. Вземането на бързи и последователни мерки с оглед на необходимостта от адаптиране на законодателството с цел изпълнение на решенията на Конституционния съд следва да бъде важен приоритет, без да се прави компромис с качеството на подготовката на измененията. Правителството изрази намерението си да приеме нов пакет от изменения, основаващи се на решенията на Конституционния съд.

Препоръката също така се отнася до приключването на реформата на Гражданския процесуален кодекс. През декември 2016 г. беше определен нов краен срок — януари 2019 г., за началото на прилагането на останалите разпоредби от Кодекса. Понастоящем се водят обсъждания между министъра на правосъдието, Висшия магистратски съвет и Висшия касационен съд. Първите стъпки за осигуряване на необходимата инфраструктура за новите заседателни зали бяха предприети и министърът на правосъдието понастоящем приключва изготвянето на план за приемане от страна на правителството. Що се отнася до стабилността на гражданските кодекси, решенията на Конституционния съд също създават предизвикателства. По-специално едно скорошно решение на Конституционния съд относно преди съществуващия праг за ограничаване на възможността за обжалване на втора инстанция би могло да доведе до значително допълнително натоварване на Висшия касационен съд¹⁶. Министърът на правосъдието обмисля начини за смекчаване на въздействието върху натоварването на Висшия съд посредством разглеждане на по-голям брой дела от по-долустоящи съдилища. Висшият съд вече е значително натоварен и в януарския доклад беше подчертано значението на неговата работа по упражняване на касационни правомощия и по тълкуване на законите¹⁷.

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

След доклада от януари имаше поредица от случаи, предизвикващи опасения относно прозрачността и предвидимостта на законодателния процес, независимо дали той бе инициран от правителството или парламента. Редица мерки и изменения бяха приети от парламента без възможност или при ограничена възможност за консултации и обществен дебят.¹⁸ Бяха въведени и други проблематични и несъгласувани

¹⁴ В докладите за напредъка от правителството и парламента не се споменава напредък по тези предложения.

¹⁵ Декриминализирани бяха три деяния от четири. Вж. също Технически доклад SWD(2017) 701. Това изменение не беше предмет на консултации със съдебните органи.

¹⁶ Решение № 369/2017, публикувано в румънския Държавен вестник, част I, № 582, 20 юли 2017 г.

¹⁷ СОМ (2016) 41, СОМ (2017) 16.

¹⁸ Например промяната на режима на несъвместимост за членовете на парламента и декриминализирането на повечето конфликти на интереси. Освен това съществуват и други примери за законодателство, прието без консултации, което също оказва въздействие върху съдебната система и борбата срещу корупцията, като например Закона относно статута на местните администрации, Закона за финансирането на политическите партии, както и предложение, позволяващо преразглеждане на всички съдебни решения от последните 20 години, което накрая беше отхвърлено от Конституционния съд.

предложения и въпреки че много от тях никога не се придвижиха напред в парламентарния процес, фактът, че те остават в дневния ред на парламента създава значително ниво на несигурност: за пример може да се вземе закона за помилването или закона относно отговорността на магистратите.

Гласът на гражданското общество също беше важен за посочване на потенциалните последици за съдебната реформа и борбата с корупцията. Настоящият спор около законите в областта на правосъдието ще бъде важен тест за степента, в която магистратурата и другите заинтересовани страни получават възможност да изразят законните си интереси, както и за това дали тези интереси се вземат под внимание в достатъчна степен при окончателните решения.

Една инициатива, предназначена да допринесе за справяне с тази ситуация, беше лансирана от председателя на правната комисия на Сената, който прикани министъра на правосъдието и Висшия магистратски съвет към установяване на постоянен диалог между държавните институции относно измененията на наказателните кодекси и други важни закони. Целта бе да се създаде предвидима процедура за изменение, гарантираща дебат и обществена консултация. Парламентът възприе идеята и в началото на октомври създаде специална парламентарна комисия за систематизиране, унифициране и гарантиране на законодателна стабилност в съдебната система.

За целите на изпълнението на препоръка 4, тази комисия ще трябва да докаже капацитета си за изграждане на доверие между парламента, правителството и съдебната власт, както и за улесняване на конструктивното сътрудничество по ключови законодателни актове. Тази комисия има възможността да премахне несигурността по отношение на кодексите и на свързаната с тях препоръка 3 чрез консенсусно приемане на изменения, при което се запазва напредъкът, постигнат благодарение на реформите на тези четири кодекса. Комисията би могла също така да спомогне за осигуряването на съгласуван процес за създаване на правна сигурност след постановяването на решения от страна на Конституционния съд.

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

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

Зачитане на съдебните решения

Тази препоръка се отнася до изпълнението на съдебни решения срещу държавата, при което публична институция трябва да заплати парична сума или да извърши определено действие вследствие на съдебно решение. Министърът на правосъдието призна, че е от съществено значение всички съдебни решения срещу държавата да бъдат изпълнявани ефективно.

В края на август Румъния актуализира своя план за действие за 2016 г., изготвен за Съвета на Европа с цел разрешаване на структурните проблеми, свързани с неизпълнение на съдебните решения срещу държавата, установени от Европейския съд по правата на човека¹⁹.

Изпълнението на този план за действие в голяма степен би позволило съобразяване с препоръка 5. За да направи оценка на степента на напредък в изпълнението на тази препоръка, Комисията очаква конкретни решения и подробен график за преодоляване на установените проблеми.

Другото действие, необходимо за изпълнението на тази препоръка, се състои в разработването на процедури в рамките на публичната администрация, за да се гарантира, че нейните органи прилагат последователно решенията, постановени от съдилищата в подобни случаи, когато е налице окончателно решение по жалба пред Висшия касационен съд или тълкувателно решение на същия съд. Такава процедура би намалила риска от разглеждането на повтарящи се дела от съдилищата и би повишила доверието на гражданите и предприятията в решенията на публичните администрации.

Структурни реформи на съдебната система

След закъснение в началото на годината Съветът за стратегическо ръководство на съдебната система проведе заседания през юни и септември 2017 г. На последното заседание бе решено да се извършва цялостен мониторинг на изпълнението на плана за действие по стратегията за развитието на съдебната власт за периода 2015—2020 г посредством изготвянето на тримесечни доклади. Отделните съдебни институции посочват, че прилагат плана за действие, а Министерството на правосъдието успешно кандидатства за отпускане на средства от структурните фондове на ЕС, за да финансира плана за действие. Тези стъпки трябва да бъдат придружени от ясен механизъм за мониторинг и редовно използване на Съвета като истински координационен орган за насърчаване на диалога и сътрудничеството по въпроси от общ интерес, които засягат функционирането на съдебната система.

Препоръка 7: *Новият състав на Висшия магистратски съвет следва да изготви обща програма за мандата си, която да включва мерки за насърчаване на прозрачността и отчетността. Тя следва да включва стратегия за повишаване на информираността, в която да е предвидено провеждането на редовни открити заседания с общи събрания на съдии и прокурори на всички равнища, както и с гражданското общество и професионалните организации, и да предвижда изготвянето на годишен доклад, който да бъде обсъждан на общи събрания на съдии и прокурори.*

Прозрачност и отчетност на Висшия магистратски съвет

На 6 януари 2017 г. новият състав на Съвета започна своята дейност²⁰. Новият състав на Съвета бе изправен пред трудни обстоятелства. Той обаче показва готовността си да взема трудни решения, по-специално посредством отрицателните становища, които представи през февруари относно изпълнителното постановление и после относно измененията на законите в областта на правосъдието през септември и ноември. Съветът също така бе изправен пред необходимостта да защитава независимостта и репутацията на

¹⁹ Технически доклад SWD(2017) 701. Предложение, представено на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

²⁰ След няколко отлагания, в началото на септември Сенатът назначи двамата членове на Висшия магистратски съвет, представляващи гражданското общество.

магистратите, по-специално на прокурорите, и предизвикателството, свързано с получаването на многократни дисциплинарни или административни жалби от други държавни органи срещу едни и същи магистрати. Ето защо може да се счита, че Съветът е изпълнил своите задачи и е доказал своята институционална сила и устойчивост.

В съответствие с препоръката, в края на февруари 2017 г. Висшият магистратски съвет изложи приоритетите си за своя мандат (2017—2022 г.). Те представляват основа за насърчаване на отчетността на институцията. Съветът предприе мерки за насърчаване на прозрачността и откритостта, като например създаването на нов уебсайт и предоставянето на възможност за пряко участие в заседанията на Съвета на представители на съдилищата, магистратските професионални сдружения или НПО. Съветът също така организира текущи консултации със съдилищата и прокуратурите, които се доказаха като важен канал за обмен на информация и становища. Съветът работи също по обща програма и стратегия, в чиито области на приложение ще бъдат включени информационни кампании, мерки за подобряване на обществения имидж на съдебната система, отношения с медиите и сътрудничество с правителството и Парламента.

Съветът следва да продължи да консолидира работата си в защита на репутацията на съдебната власт по последователен и ефективен начин и да допринася за конструктивен и прозрачен диалог с правителството и Парламента. Съветът също следва да насърчава по-нататъшното засилване на сътрудничеството между съдебните институции по основните нерешени въпроси, включително функционирането на Съдебния инспекторат.

Въз основа на анализ на препоръки 1—7 Комисията счита, че е необходима допълнителна работа за изпълнението на първия показател. Налице са редица положителни промени, по-специално свързани с кодексите за поведение, гражданските кодекси, стъпките, предприети за прилагане на Стратегията за развитие на съдебната система, както и по отношение на дейността на новия състав на Висшия магистратски съвет. Въпреки това напредъкът бе възпрепятстван от политическата ситуация и законодателните предложения, които има опасност да окажат отрицателно въздействие върху реформите. В анализа на препоръките се посочват няколко инициативи и процеси, които, ако бъдат завършени, предлагат възможност за бързо подновяване на напредъка на Румъния по първи показател.

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

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

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

Системата PREVENT е разработена за предотвратяване на конфликтите на интереси при процедурите за възлагане на обществени поръчки посредством създаване на механизъм за предварителна проверка и създаване на възможност за възлагащите органи да отстраняват тези проблеми преди възлагането на обществената поръчка. Системата започна да функционира в края на юни. Тя е резултат от тясното сътрудничество между Националната агенция по интегритет, Агенцията за обществени поръчки и Агенцията за изпълнение на програмата в областта на цифровите технологии. Тя вече функционира от четири месеца и започва да постига първите си резултати.

В поредица от доклади по МСП бе обърнато внимание на забавянията и непоследователността при прилагането на санкции по отношение на членове на Парламента, за които с окончателно съдебно решение във връзка с доклад на Националната агенция по интегритет е установено, че се намират в положение на несъвместимост или конфликт на интереси. Ето защо Комисията препоръча Парламентът 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. Комисията получи сведения за приложимите процедури и за публичността на парламентарните дебати, но все още не и за това дали действително са били проведени дебати и взети решения по отношение на висящи случаи. Въпреки че правилата и процедурите на Парламента за прилагането на санкции изглеждат ясни, Националната агенция по интегритет докладва за три висящи случая, засягащи членове на Парламента, срещу които през 2017 г. съдилищата са постановили окончателни решения, свързани с нарушаване на интегритета, които все още не са изпълнени. Не е ясно дали Парламентът е обвързан с крайни срокове да приложи санкцията. Освен това съществуват и три случая на членове на Парламента, чиито мандати са били потвърдени след изборите в края на 2016 г., въпреки факта, че са обект на тригодишна забрана за заемането изборна длъжност вследствие на окончателно съдебно решение. През февруари 2017 г. Националната агенция по интегритет уведоми Парламента за тези случаи, но той все още не е предприел стъпки за тяхното разрешаване.

Конкретни мерки, които на практика биха могли да изпълнят препоръката за прозрачност, биха били например публичното потвърждаване от страна на председателя на съответната камара на Парламента, че е получил окончателното съдебно решение (или доклад на Националната агенция по интегритет, който не е бил оспорен пред съда), обявяването на срок за вземане на решение и предоставянето на информация на обществеността и на Националната агенция по интегритет веднага след завършването на процеса по вземане на решение. Предприемането на действия от страна на Парламента по тези шест случая би дало възможност за бърз напредък по тази препоръка.

Въз основа на анализа на препоръки 8 и 9, Комисията счита, че като цяло Румъния е постигнала значителен напредък по втория показател. Изпълнението на препоръка 8 е задоволително. Бързото решаване на всички случаи, засягащи членове на Парламента, които са обект на окончателни решения за нарушаване на интегритета, би позволило бърз напредък по втория показател.

3.3 Трети показател: Борба с корупцията на високо равнище

Препоръка 10: *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 имунитета на министрите до периода, в който заемат длъжността. Тези стъпки могат да бъдат подпомогнати от Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO)²¹. Парламентът следва да въведе система за редовно докладване относно решенията, взети от неговите камари по искания за снемане на имунитет, и би могъл да организира обществено обсъждане, така че да се даде възможност за реакция от страна на Висшият магистратски съвет и гражданското общество.

Препоръка 10 се отнася до отчетността на Парламента, когато взема решения по искания на прокуратурата за разрешаване на превантивни мерки, като например претърсване или арест, и по искания за разрешаване на разследването срещу членове на Парламента, които са бивши или настоящи министри (сваляне на имунитет). В предишните доклади по МСП бе подчертано, че такива решения са били възприемани от обществеността като опити да се ограничи или избегне разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления. Следователно един от начините да се демонстрира, че решенията са обективно основани, е да се разполага с критерии за вземането на решения по такива искания на прокуратурата²².

Три скорошни искания за сваляне на имунитета на членове на Парламента бяха отхвърлени. Като стъпка към подобряване на прозрачността, Камарата на депутатите започна да оповестява аргументите на Комисията по правни въпроси за отхвърляне или одобряване на искането преди гласуването на пленарно заседание. В два от случаите аргументите на Комисията по правни въпроси за отхвърляне на исканията бяха, че деянията не представляват престъпление, въпреки че опозиционните партии оспориха това твърдение с довода, че само съдии могат да преценят дали дадено лице е извършило престъпление. Комисията приветства факта, че се обръща внимание на необходимостта от по-голяма прозрачност по отношение на последващи действия във връзка с искания на прокуратурата за сваляне на имунитет, но счита, че по препоръка 10 е необходима още работа. Тя повтаря препоръката си да се потърси съдействие от Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO), които могат да предоставят ценен експертен опит относно практиките в тази област.

В доклада от януари Комисията ясно посочи, че отслабването или стесняването на обхвата на корупционните престъпления или сериозното засягане на независимостта и ефективността на антикорупционната прокуратура биха представлявали отстъпление от постигнатото.

Комисията счита, че е необходима допълнителна работа по препоръка 10. Като цяло една положителната оценка на напредъка по третия показател предполага наличието на една независима Национална дирекция за борба с корупцията, която да е в състояние да извършва дейностите си с всички инструменти, с които разполага, и да продължи да постига резултати. В предишни доклади, фактът, че Националната дирекция за борба с корупцията продължи да постига резултати в условията на силен натиск бе отбелязан като знак за устойчивост. Поради това Комисията се ограничи до една препоръка по третия показател. Ако натискът започне да вреди на борбата с корупцията, може да се наложи Комисията да преразгледа това свое заключение.

²¹ 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.

²² Въз основа на насоките на Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO).

3.4 Четвърти показател: Борба с корупцията на всички равнища

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

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

Националната стратегия за борба с корупцията

Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2016 — 2020 г., представена от правителството през август 2016 г., има потенциала да бъде ефективна политика за предотвратяване на корупцията, ако се изпълнява правилно и и е придружена от последващи действия по места. Стратегията е насочена към централните и местните публични институции. На техническо равнище техническият секретариат по стратегията в рамките на Министерството на правосъдието продължи своята работа по изпълнението. Положително развитие е, че голям брой публични институции са решили да участват в мерки по изпълнението на стратегията за борба с корупцията. Голяма част от годината беше посветена на разработването на планове за интегритет в рамките на всяка публична институция и създаването на първия цикъл за мониторинг, основан на партньорска оценка. Други институции, като Националната агенция по интегритет и съдебната полиция за борба с корупцията към Министерството на вътрешните работи, също участват в разработването на превантивни мерки²³. Стратегията ще се подпомага и със средства от ЕС. Първият доклад относно изпълнението на мерките ще бъде изготвен в началото на 2018 г. и ще предостави цялостна картина на напредъка.

Изпълнението на стратегията за борба с корупцията вече започна на техническо равнище и това, което е необходимо сега за постигане на напредък по стратегията, е видима политическа подкрепа от страна на правителството и местните органи, какъвто беше случаят с прилагането на първоначалната стратегия, когато бяха положени усилия за разпространяване на най-добрите практики и за насърчаване на публичните органи да отделят ресурси и внимание на антикорупционната работа. Министрите, отговарящи за централната и публичната администрация, както и министрите в ключови сектори, като образованието или здравеопазването, биха могли да играят особено важна роля. През юни министърът на правосъдието прикани двете камари на Парламента да подпишат съвместна декларация в подкрепа на Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2016—2020 г. Това все още не е осъществено. Като цяло превенцията на корупцията следва да бъде определена за политически приоритет, по-специално чрез въвеждането на необходимите мерки за оказването на пълна подкрепа за изпълнението на Националната стратегия за борба

²³ Както бе посочено в доклад относно напредъка, постигнат от Румъния в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка, предоставен от Министерството на правосъдието през септември 2017 г.

с корупцията на централно и местно равнище, за гарантиране на стабилността на съответната правна рамка и за запазване на положителните резултати на прокуратурата.

Национална агенция за управление на иззети активи

Националната агенция за управление на иззети активи вече функционира пълноценно. Агенцията публикува своя първи годишен доклад през февруари 2017 г. и с помощта на данъчната администрация успя да определи с точност общия размер на паричните средства, получени от продажбата на конфискувани активи през 2016 г. (около 5 милиона EUR), част от които ще бъде преразпределена за социални и обществени дейности. Първата покана за представяне на предложения ще бъде публикувана през 2018 г.

В доклада от януари 2017 г. се подчертава, че като крайна цел Агенцията следва да допринесе за увеличаването на дяла на реално иззетите активи. Работата в тази връзка вече е в ход, като се събират данни от всички съдилища и се стартира проект за проследяване на всички релевантни съдебни решения, свързани с конфискуването на активи от престъпна дейност, като същевременно се осъществява връзка с базата данни на данъчната администрация по въпросите на изпълнението. Този проект следва да бъде завършен до края на 2018 г. и да даде по-ясна картина в тази област, за да могат да бъдат взети подходящите мерки за увеличаване на дяла на реално иззетите активи.

Следващият годишен доклад на Националната агенция за управление на иззети активи през 2018 г. следва да даде ясни данни относно резултатите, постигнати от Агенцията през 2017 г.

Комисията смята, че е нужна още работа за постигане на напредък, достатъчен за изпълнението на препоръките по четвърти показател. Комисията счита, че превенцията на корупцията и подпомагането на изпълнението на Националната стратегия за борба с корупцията следва да се превърнат в по-твърд политически приоритет и че за изпълнението на препоръка 11 са необходими конкретни индикации, че превенцията на корупцията се превръща в утвърдена практика. Що се отнася до препоръка 12, ако се потвърдят добрите оперативни резултати, това ще позволи на Комисията да заключи, че тази препоръка е изпълнена.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През деветмесечния период след доклада от януари 2017 г., в който се определят основните препоръки за изпълнение на всички показатели по МСП, бе постигнат напредък по редица препоръки, по-специално препоръка 8, която бе изпълнена задоволително, и, при условие че бъдат приложени на практика, препоръки 2, 7 и 12. Въпреки че изпълнението на някои препоръки напредваше добре, темпото на реформите от 2017 г. като цяло отслабна, което забави изпълнението на останалите препоръки и увеличи риска от връщането на дневен ред на въпроси, за които в доклада от януари 2017 г. бе счетено, че са приключени. Поставя под въпрос на независимостта на съдебната система и предизвикателства, пред които е изправена, също са сериозен повод за безпокойство.

Въз основа на това, въпреки че постигнатият напредък приближи изпълнението на някои показатели до завършване, Комисията все още не може да заключи, че на този етап някой от показателите е задоволително изпълнен. Комисията остава на мнение, че с лоялно сътрудничество между държавните институции, политическо лидерство, което утвърждава постигнатите в миналото постижения, и със зачитането на независимостта на съдебната власт, Румъния ще съумее да изпълни оставащите препоръки по МСП в близко бъдеще.

Комисията приканва Румъния да предприеме необходимите действия и да изпълни всички препоръки, а към края на 2018 г. ще оцени отново постигнатия напредък.