



Брюксел, 22.10.2019 г.
COM(2019) 499 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SWD(2019) 393 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на Румъния към Европейския съюз през 2007 г. като преходна мярка за улесняване на продължаващите усилия на Румъния да реформира съдебната си система и да засили борбата с корупцията¹. Той представлява съвместен ангажимент на румънската държава и на ЕС. В съответствие с решението за създаване на механизма и както беше подчертано от Съвета, действието на МСП ще бъде прекратено, когато и четирите показателя, приложими за Румъния, бъдат изпълнени по задоволителен начин².

От 2007 г. насам МСП действа за насърчаване и проследяване на процеса на реформи по тези въпроси. През януари 2017 г. Комисията извърши цялостна оценка на напредъка, постигнат през десетте години от съществуването на механизма³. Този обзор даде по-ясна представа за значителния напредък, постигнат след присъединяването, а Комисията успя да формулира дванадесет препоръки, чието осъществяване би било достатъчно, за да се прекрати действието на МСП, и които биха могли да бъдат изпълнени в рамките на мандата на настоящата Комисия. Прекратяването на МСП ще зависи от изпълнението на препоръките по необратим начин, но също така от условието определени промени да не са от такова естество, че да представляват ясен обрат в хода на напредъка.

Оттогава Комисията извърши две оценки на напредъка по изпълнението на препоръките. През ноември 2017 г.⁴ Комисията отбеляза, че е постигнат напредък по редица препоръки, но също и че темпото на реформите е отслабнало през 2017 г. Тя отправи предупреждение за риска от връщането на дневен ред на въпроси, за които в доклада от януари 2017 г. бе счетено, че са приключени. Тези опасения бяха потвърдени и от Съвета⁵.

В доклада от ноември 2018 г.⁶ Комисията заключи, че някои промени са довели до обрат в напредъка или са поставили под въпрос неговата необратимост. В резултат на това дванадесетте препоръки в доклада от януари 2017 г. вече не бяха достатъчни за приключването на МСП и трябваше да бъдат направени осем допълнителни препоръки. В доклада ключовите институции в Румъния бяха призовани да демонстрират силен ангажимент към независимостта на съдебната власт и борбата с корупцията като задължителни основни елементи, както и да възстановят капацитета за действие на националните гаранции и механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване, когато е налице риск от отстъпване назад. Както Европейският парламент, така и Съветът подкрепиха това становище. Европейският парламент публикува резолюция, в която се призовава за сътрудничество и се споменава рискът за върховенството на

¹ В резултат на заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (13339/06) Механизмът бе създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006) 6569).

² Заключения на Съвета относно Механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г. — <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/bg/pdf>. Четирите показателя, приложими за Румъния, са описани на стр. 1 от техническия доклад, придружаващ настоящия доклад.

³ COM(2017) 44 — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0044&from=en>.

⁴ COM(2017) 751 — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0751&from=en>.

⁵ Заключения на Съвета относно Механизма за сътрудничество и проверка, 12 декември 2017 г. — <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/bg/pdf>.

⁶ COM(2018) 851 final — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0851&from=en>

закона⁷. В заключенията си от декември 2018 г. Съветът изрично призова Румъния да изпълни допълнителните препоръки⁸.

В настоящия доклад се прави равностметка за положението от ноември 2018 г. досега. През този период Комисията трябваше нееднократно да изтъква опасенията си, свързани с върховенството на закона, и по-специално да изразява опасения относно отстъплението от постигнатия през предходните години напредък. През по-голямата част от този период румънските органи изразиха малка или никаква готовност да предприемат стъпки по допълнителните препоръки от ноември 2018 г. или пък по препоръките на Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа⁹. Усилията на лицата, стремящи се към обръщане на отрицателната тенденция, които включваха не само политически гласове, но и представители на гражданското общество и магистрати, не успяха да надделеят. Това доведе до сериозни съмнения дали механизмите за взаимозависимост и взаимоограничаване, признати в доклада от януари 2017 г., действително функционират. През май 2019 г. Комисията изпрати писмо до румънските органи, в което се посочва как последните промени допълнително са изострили съществуващите проблеми по отношение на спазването на върховенството на закона по принцип. Тя изтъкна, че ако ситуацията не се подобри, Комисията ще трябва да предприеме мерки в рамките на Уредбата за принципите на правовата държава¹⁰. През юни 2019 г. по време на среща с председателя Юнкер и първия заместник-председател Тимерманс румънският министър-председател се ангажира да не прокарва спорните съдебни реформи и незабавно да възобнови диалога в рамките на МСП, за да се постигне напредък по съдебните реформи и борбата с корупцията. Тази промяна в подхода беше в унисон и с резултатите от референдума през май 2019 г., свикан от президента на Румъния, в който огромното мнозинство от румънските граждани подкрепи предложенията за засилване на гаранциите срещу корупцията и произволното използване на извънредни постановления¹¹.

⁷ Незаконодателна резолюция на Европейския парламент относно принципите на правовата държава в Румъния от 13 ноември 2018 г., P8_TA-PROV(2018)0446. Тя приканва парламента и правителството на Румъния да решат въпросите въз основа на прозрачен и приобщаващ процес, да си сътрудничат и да приложат изцяло всички препоръки на Европейската комисия, Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа и на Венецианската комисия, и да се въздържат от каквито и да било реформи, които биха изложили на риск зачитането на върховенството на закона, включително независимостта на съдебната власт.

⁸ В заключенията си от 12 декември 2018 г. Съветът призовава „Румъния да се върне към положителната динамика на реформите и да предприеме бързи действия, особено по отношение на допълнителните основни препоръки, формулирани от Комисията, свързани с независимостта и реформата на съдебната система, борбата с корупцията на всички равнища, както и други, подчертани в доклада въпроси относно професионалната етика“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/bg/pdf>).

⁹ По-специално становищата на Венецианската комисия под номер 924/2018 относно измененията на законите в областта на правосъдието и 930/2018 относно измененията на Наказателния кодекс. AdHocRep(2018) 2 на Групата държави срещу корупцията относно измененията на законите в областта на правосъдието. 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.

¹⁰ Уредбата за принципите на правовата държава беше изготвена от Комисията през 2014 г., за да се предотврати появата на системна заплаха за принципите на правовата държава, която би наложила използването на процедурата по член 7 от ДЕС. В нея се предвижда поетапен процес на диалог със съответната държава членка, структуриран със становища и препоръки на Комисията. Приложното поле на Уредбата за принципите на правовата държава е по-широко от това на показателите по МСП и обхваща всички аспекти на принципите на правовата държава.

¹¹ Референдумът за правосъдието, свикан от президента на Румъния, се проведе на 26 май с процент на участие от над 40 %. Над 80 % от избирателите гласуваха за забрана на амнистията и помилването

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 други държави членки и от гражданското общество и други заинтересовани страни.

2. ОБЩО ПОЛОЖЕНИЕ

В доклада от януари 2017 г. се отбелязва, че съществуват по-широкообхватни социални, правни и политически фактори, които, въпреки че не попадат в приложното поле на МСП и не са обхванати от препоръките в него, „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“. Отбелязаните фактори включваха законодателна практика, в която все още не са развити принципи за по-добро регулиране, атмосфера на конфронтация между държавните органи, както и медийната среда. Следващите доклади потвърдиха, че тези фактори очевидно оказват отрицателно въздействие върху напредъка на съдебната реформа и борбата с корупцията.

Събитията след последния доклад показаха отново, че основни законодателни промени, в това число и такива извън сферата на правосъдието, са прокарани набързо чрез използването на спешни процедури и минималното прибягване до консултации, с което са нанесени вреди както на качеството на законодателството, така и на общественото доверие в изготвянето на политиките. Съдии и прокурори продължиха да бъдат обект на заблуждаваща информация и незаслужени лични нападки в медиите, а механизмите за правна защита не дадоха задоволителни резултати, с което в крайна сметка бяха засегнати репутацията и доверието в правосъдната система като цяло. Различните клонове на държавната власт отново бяха в конфликт, като тези разногласия във все по-голяма степен се разиграват в Конституционния съд, което допълнително увеличава напрежението и показва, че липсва лоялно сътрудничество.

Дебатите относно споразуменията за сътрудничество между съдебните институции и румънските разузнавателни служби („секретни протоколи“)¹² продължават да водят до разделение. Решение на Конституционния съд подготви почвата за това съдилищата да разглеждат текущи и бъдещи дела, но все още има несигурност относно действителното въздействие на споразуменията. Комисията може само да повтори, че целта следва да бъде нормативна уредба, съгласно която разузнавателните служби подлежат на истински демократичен надзор, престъпленията могат да бъдат ефективно разследвани и санкционирани при пълно зачитане на основните права и обществеността може да бъде уверена, че независимостта на съдебната система е защитена. Комисията напомня по-раншния си съвет, че експертният опит на други държави членки би могъл да бъде ценен за изграждането на по-силна система от мерки за техническо наблюдение, използвани от прокуратурата, както и за сътрудничеството между разузнавателните служби и прокуратурата, което е от съществено значение при

при корупционни престъпления, а 81 % гласуваха за забрана на приемането от страна на правителството на извънредни постановления във връзка с престъпленията, наказанията и съдебната организация и за разширяване на правото на оспорване на такива постановления директно пред Конституционния съд.

¹² Вж. Доклада за напредъка от 2018 г., стр. 2.

преследването на тежки престъпления, като например тероризма и киберпрестъпността¹³.

Подходът на ЕС към върховенството на закона, отвъд приложното поле на МСП, оказва влияние и върху цялостната обстановка на равнището на ЕС. Съгласно член 19, параграф 1 от ДЕС ефективната съдебна защита от независими съдилища е необходима като конкретен израз на върховенството на закона, както беше потвърдено в неотдавнашната практика на Съда на Европейския съюз. Това ще бъде доразвито въз основа на съобщението на Комисията от юли 2019 г.¹⁴, в което се посочват конкретни действия за увеличаване на капацитета на Съюза за насърчаване и отстояване на върховенството на закона чрез насърчаването на обща култура по отношение на върховенството на закона, чрез създаването на цикъл за преглед на прилагането на върховенството на закона с цел да се наблюдават промените в държавите членки, както и чрез осигуряването на ефективна реакция. В политическите насоки за следващата Комисия беше изложено намерението да се въведе всеобхватен механизъм за върховенството на закона с общеевропейски обхват и обективно докладване за всички държави членки¹⁵. Задълбочаването на тези хоризонтални процеси, чрез които се наблюдава върховенството на закона във всички държави членки, и перспективата за по-нататъшното им развитие подчертават специфичния характер на МСП като процес на наблюдение, ограничен както по отношение на засегнатите държави членки, така и по отношение на обхванатите въпроси. Тези хоризонтални процеси, чрез които се наблюдава върховенството на закона във всички държави членки, ще послужат като основа за по-нататъшна подкрепа от страна на ЕС за реформите в Румъния, след като Комисията прецени, че е постигнат достатъчен напредък в изпълнението на ангажиментите, поети към момента на присъединяването ѝ към ЕС. Междувременно въпросите, които са свързани с върховенството на закона, но са извън приложното поле на МСП, ще бъдат разгледани в рамките на новия механизъм.

3. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ

В настоящия раздел се оценява напредъкът по дванадесетте препоръки от януари 2017 г. и по осемте допълнителни препоръки от ноември 2018 г. Изпълнението на тези допълнителни препоръки остава от основно значение за връщането на нормалния ход на процеса на реформи, коригирането на негативните последици от отстъплението от постигнатото, установени през ноември 2017 г. и ноември 2018 г., и възобновяването на напредъка към приключване на МСП.

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

3.1.1. Препоръките от ноември 2018 г.: възстановяване на нормалния ход на процеса на реформи

Законова областта на правосъдието и правни гаранции за независимост на съдебната власт

¹³ Дейността на разузнавателните служби не е въпрос от компетентността на ЕС и остава извън приложното поле на показателите по МСП.

¹⁴ Укрепване на върховенството на закона в Съюза. План за действие (COM(2019) 343 final). Това ще допълни Уредбата на принципите на правовата държава от 2014 г.

¹⁵ Политически насоки за следващата Комисия (2019—2024 г.) — „Съюз с по-големи амбиции. Моята програма за Европа“, стр. 14—15, вж. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_bg_1.pdf.

В доклада от ноември 2018 г. бе отбелязано, че изменените закони в областта на правосъдието, които влязоха в сила през юли и октомври 2018 г., биха могли да доведат до натиск върху съдии и прокурори и в крайна сметка да подкопаят независимостта, ефикасността и качеството на съдебната система. Вместо да решат въпросите, повдигнати в предходни доклади по МСП, законите са довели до появата на нови рискове, по-специално чрез Специализирания отдел за разследване на магистратите, както и режима за дисциплинарна отговорност. В резултат на това Комисията заключи, че законодателството представлява крачка назад спрямо оценката от януари 2017 г., и предложи да се направи пауза за преосмисляне на ситуацията, като бъде замразено влизането в сила на промените.

В доклада от ноември 2018 г. бе препоръчано:

- *Незабавно да се спре прилагането на законите в областта на правосъдието и на последвалите извънредни постановления.*
- *Да се преразгледат законите в областта на правосъдието, като изцяло се вземат под внимание препоръките по линия на МСП, препоръките на Венецианската комисия и препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO).*

Тези препоръки не бяха последвани от румънските органи, които заявиха също така, че законите в областта на правосъдието имат правни последици, които не могат да бъдат спрени.

Целта на препоръката беше да се подходи по същество към проблемите, създадени със законите, а последвалите мерки изостриха тези проблеми. Освен трите извънредни постановления, приети през септември и октомври 2018 г., в началото на 2019 г. правителството прие още две извънредни постановления за изменение на законите в областта на правосъдието¹⁶. Както и преди, скоростта на приемане, липсата на консултации и неясната обосновка за тези извънредни постановления засегнаха правната сигурност и предвидимостта на съдебния процес. Измененията с цел ускоряване на създаването на Специализирания отдел за разследване на престъпления, извършени от магистрати, и разширяване на неговата компетентност, както и неколкочкратните промени в изискванията и процедурните правила за назначаване на прокурори (включително в управлението) в Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) допълнително увеличиха опасенията и липсата на доверие в тези изменения¹⁷. По-специално някои от измененията в закона бяха направени, както изглежда, с цел обслужване на интересите на конкретни лица¹⁸¹⁹. Тези извънредни постановления предизвикаха много отрицателни реакции, които допринесоха за специфичната реакция на обществото на референдума от 26 май 2019 г., спрямо изменението на законите в областта на правосъдието чрез извънредни постановления.

Прилагането в практиката на изменените закони в областта на правосъдието също потвърди опасенията, изразени в доклада от ноември по отношение на вредите за съдебната система. По-специално функционирането на Специализирания отдел за

¹⁶ Извънредни постановления № 7/2019 от 20 февруари 2019 г. и № 12/2019 от 5 март 2019 г.

¹⁷ Вж. също Технически доклад за повече подробности относно измененията.

¹⁸ Примерите включват: увеличаване със задна дата на изисквания срок за прослужено време за прокурорите, което лиши определени лица от възможността да заемат определени длъжности; занижаване на изискванията и изменение на процедурите за назначаване на ръководни кадри в Специализирания отдел, което позволи назначаването на конкретни лица; и одобряване на кандидатурите за висши прокурори от пленума на Висшия съдебен съвет, което позволи несъобразяването с отрицателно становище от страна на прокурорската колегия.

¹⁹ Становище № 950 /2019 на Венецианската комисия, стр. 49.

разследване на престъпления, извършени от магистрати, потвърди опасенията, изразени както в Румъния, така и извън нея, че Отделът може да се използва като инструмент за политически натиск²⁰. Има различни примери, при които Специализираният отдел упражни правомощията си, за да промени хода на наказателни разследвания по начин, който поражда сериозни съмнения относно обективността му²¹. Тези примери включват случаи, при които Специализираният отдел започна разследвания срещу съдии и прокурори, които се противопоставиха на текущите промени в съдебната система, както и резки промени в подхода по висящи дела, като например оттегляне на по-рано подадени от НДБК жалби по дела за корупция по високите етажи на властта²². Назначенията на ръководни длъжности в Специализирания отдел също станаха повод за полемика. В резултат на това редица заинтересовани страни в Румъния отправиха призови за закриване на Специализирания отдел²³.

През юни 2019 г. Венецианската комисия прие становище относно извънредните постановления²⁴, в което се потвърждават допълнителните опасения във връзка с новите изменения²⁵ и с функционирането на Специализирания отдел. В два нови доклада от юни 2019 г. Групата държави срещу корупцията изрази сходни опасения²⁶.

През юли 2019 г. министърът на правосъдието изрази готовност да намери подходящи законодателни решения, като се консултира със съдебната власт и парламента в рамките на нов процес на структурирани консултации²⁷. По-късно обаче изявления на

²⁰ Във връзка с това следва също така да се отбележи, че Специализираният отдел регистрира наказателно разследване срещу няколко членове на Комисията и нейни служители вследствие на жалба, подадена на 30 януари 2019 г., която ги обвинява в злоупотреба със служебно положение, комуникация на невярна информация и създаването на организирана престъпна група във връзка с изготвянето на доклада по МСП от ноември 2018 г. Това разследване беше насочено също така към заемащата длъжността главен прокурор. Комисията припомня, че по силата на Протокола за привилегиите и имунитетите, приложен към Договорите, на територията на всяка държава членка членовете на Комисията и нейните служители се ползват с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с осъществените от тях действия при изпълнението на служебните им задължения. Въпреки че румънските органи нямат юрисдикция по тези въпроси, Специализираният отдел регистрира делото на 11 февруари и го прекрати едва на 27 март, като се позова на липсата на доказателства. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03.

²¹ Още един основен пример е свързан с наказателно дело срещу бившия главен прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията, докато тя беше кандидат за европейски прокурор. Моментът на образуване на наказателното производство и датите на призоваване бяха направени така, че да осуетят по-конкретно тази кандидатура, като в решение на Висшия касационен съд относно наложените превантивни мерки делото беше квалифицирано като незаконно. Фактът, че беше регистрирано друго дело срещу главния прокурор, изглежда потвърждава наличието на схема на мерки, предприемани срещу висши магистрати, които критикуват Специализирания отдел.

²² Вж. Технически доклад за примери и подробности.

²³ Това включва сдружения на магистратите, организации на гражданското общество и опозиционни партии.

²⁴ Становище относно извънредни постановления ИПП № 7 и ИПП № 12 за изменение на законите в областта на правосъдието (CDL-AD(2019)014, 21—22 юни 2019 г.) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e).

²⁵ В становището се поставят сериозни въпроси относно логиката и обосновката на някои от промените.

²⁶ AdHocRep(2019)1 на Групата държави срещу корупцията и RC4(2019)11 на Групата държави срещу корупцията.

²⁷ Работна група в рамките на Министерството на правосъдието, в консултация с всички съдебни органи и професионални сдружения на магистратите, работи по изготвянето на оценка. На 17 септември 2019 г. министърът на правосъдието обяви, че в предварителните заключения, достигнати на работно равнище, функционирането на Специализирания отдел в сегашния му вид не получава подкрепа.

правителственото ръководство дадоха да се разбере, че няма да бъдат предложени промени, касаещи Специализирания отдел. Поради това въпросите, повдигнати от Европейската комисия, Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията, не доведоха до допълнителни изменения.

Назначения в съдебната власт и натиск върху институции на съдебната власт

Промените от ноември 2018 г. насам потвърдиха целесъобразността на дългогодишната препоръка по МСП процесът на назначаване на висши прокурори да бъде направен солиден и независим. В доклада по МСП от 2018 г. бяха изразени опасения, по-специално по отношение на текущите процедури за освобождаване от длъжност/назначаване на главния прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) и на главния прокурор.

В доклада от ноември 2018 г. бе препоръчано:

- *Незабавно да се спрат всички текущи процедури за назначаване и освобождаване от длъжност на висши прокурори.*
- *Да се започне нова процедура за назначаване на главен прокурор на НДБК с доказан опит в наказателното преследване на корупционни престъпления и с ясен мандат за НДБК за продължаване на професионалното, независимо и безпристрастно разследване на корупцията.*
- *Да се зачитат отрицателните становища на Висшия съдебен съвет относно назначаването или освобождаването от длъжност на прокурори на ръководни постове до приемането на нова законодателна уредба в съответствие с препоръка 1 от януари 2017 г.*

Първоначално по тези препоръки не бяха предприети действия. Тогавашният министър на правосъдието не смени избора си на кандидат за поста на главен прокурор на НДБК. Президентът на Румъния отказа да назначи този кандидат за втори път през януари 2019 г. Оттогава процедурата де факто е суспендирана, като НДБК се управлява от временно изпълняващ длъжността. Тогавашният министър на правосъдието продължи и процедурата за освобождаване от длъжност на главния прокурор, въпреки отрицателното становище на Висшия съдебен съвет. През януари 2019 г. президентът на Румъния отказа освобождаването от длъжност. Въпреки това, тъй като длъжността трябваше да бъде заета през май 2019 г., през април министърът организира процедура по назначаване. Както се случи и с процедурата за главния прокурор на НДБК през юли 2018 г., министърът отхвърли всички кандидати като неподходящи, въпреки че много от тях, включително тогавашния главен прокурор, бяха действащи висши прокурори. В резултат на това главният прокурор реши да се пенсионира и тази функция понастоящем се изпълнява от временно изпълняващ длъжността²⁸. След това министърът започна нова процедура по назначаване на главния прокурор, но тя беше отменена от новия министър на правосъдието, който встъпи в длъжност през април 2019 г. Подходът на настоящия министър избегна по-нататъшното влошаване на положението и даде възможност за подобряване на процедурата. Изключително важно е румънското правителство да продължи да работи в този дух, тъй като опитът от последните години потвърждава риска от политическо влияние върху процеса в ущърб

²⁸ На 2 октомври 2019 г. главният прокурор на Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма (ДРОПТ) подаде оставка вследствие на скандали във връзка с текущи разследвания и политически натиск. Понастоящем всички висши прокурорски функции се изпълняват от временно изпълняващи длъжността.

на качеството на назначенията, както необходимостта от дългосрочно и устойчиво решение.

Съдебният инспекторат играе ключова роля за гарантиране на доверието на обществеността в независимостта, професионализма и почтеността на съдебната власт. След години на положителна оценка, в доклада от ноември 2018 г. се посочват сериозни опасения във връзка с Инспектората: наличие на схема на дисциплинарни производства срещу магистрати, които публично се противопоставят на посоката на реформите в съдебната система, изтичане на документи — които след това бяха използвани от политици за нападки срещу институции на съдебната власт — и продължаването на мандата на ръководния екип от страна на правителството.

В доклада от ноември 2018 г. се препоръчва:

- *Висшият съдебен съвет незабавно да назначи временен екип, който да ръководи Съдебния инспекторат, и в срок от три месеца да назначи нов ръководен екип в Инспектората след провеждането на конкурс.*

Висшият съдебен съвет не назначи нов временен ръководен екип, поради което главен инспектор продължи да бъде временно изпълняващ длъжността до май 2019 г., когато Висшият съдебен съвет преназначи същия главен инспектор въпреки разногласията. Същевременно след последния доклад продължи прилагането на схемата на дисциплинарни производства срещу магистрати²⁹, включително срещу ръководители на институции на съдебната власт, които се противопоставят на реформите в съдебната система, както и изтичането на документи³⁰. Ето защо препоръката от ноември 2018 г. беше изпреварена от събитията, но залегналите в основата ѝ опасения продължават да съществуват в пълна степен.

В поредица доклади по МСП се посочва упражняваният натиск върху магистратите и институциите на съдебната власт чрез публични нападки от страна на политическата сфера и медиите. От началото на 2018 г. към това се добавиха действията на органите, отговарящи за дисциплинарното и наказателното разследване на магистратите. Националната дирекция за борба с корупцията отдавна е обект на такъв натиск, както и Службата на главния прокурор. По време на разглеждания период рязко се увеличи натискът върху Висшия касационен съд, който е компетентен по редица дела за корупция по високите етажи на властта. Правителството започна два конституционни спора с Висшия касационен съд във връзка с неговото тълкуване на процесуалните правила за съставянето на съдийски състави по наказателни дела³¹.³² Освен това

²⁹ Примери за дисциплинарни разследвания във връзка с публични изявления, които критикуват текущите реформи:

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a|InfoCSM>,
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e|InfoCSM>,
<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274|InfoCSM>,
http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36,
<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>.

³⁰ Неотдавнашен пример е свързан с доклада на Съдебния инспекторат относно използването на споразумения за сътрудничество между прокуратурата и разузнавателните служби за подслушване. Докладът изтече в медиите, преди Висшият съдебен съвет да успее да го анализира.

³¹ Конституционният съд беше сезиран по тези конституционни спорове от правителството, което се позова на конфликт между парламента (като законодателен орган) и Висшия касационен съд на основание на това, че Висшият касационен съд е превишил конституционните си правомощия при тълкуването на закона и се е субституирал във функциите на законодателя.

Съдебният инспекторат подаде дисциплинарна жалба срещу своя председател, а съдийската колегия на Висшия съдебен съвет призова за нейното отстраняване от длъжност. По всичко личи, че целта на тази комбинация от действия е оказването на натиск върху Висшия касационен съд и когато председателят обяви намерението си да не кандидатства за втори мандат, тя поясни, че именно това е причината³³.

Висшият съдебен съвет наскоро назначи нов председател на Висшия касационен съд. Ще бъде особено важно под новото ръководство Висшият касационен съд да поддържа независимостта си и високия си професионализъм, включително в борбата с корупцията по високите етажи на властта.

Тези промени потвърждават оценката, направена от Комисията в доклада от ноември 2018 г., че Висшият съдебен съвет не изпълнява функцията си да гарантира ефективна взаимозависимост и взаимоограничаване, така че да защити независимостта на институциите на съдебната власт, подложени на натиск. (вж. препоръка 7).

Наказателни кодекси

През юли 2018 г. парламентът на Румъния прие в рамките на спешна процедура промени в Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс. Тези промени бяха остро критикувани, включително от Европейската комисия и Венецианската комисия³⁴. Особен повод за загриженост беше рязката промяна в баланса между правата на обвиняемите, правата на жертвите и задължението на държавата за ефективно наказателно преследване на престъпленията. Промените бяха в явно противоречие с препоръката по МСП за подобряване на стабилността на кодексите и за това те да бъдат изменяни само когато това е конкретно необходимо поради решения на Конституционния съд и транспониране на директивите на ЕС. Много от промените изглеждаха несъвместими с правото на ЕС или с международните задължения на Румъния. През октомври 2018 г. Конституционният съд постанови, че много от промените са противоконституционни.

В доклада от ноември 2018 г. бе препоръчано:

- *Да се замрази влизането в сила на промените в Наказателния кодекс и в Наказателно-процесуалния кодекс.*
- *Да се възобнови преразглеждането на Наказателния кодекс и на Наказателно-процесуалния кодекс, като изцяло се вземе под внимание необходимостта от съгласуваност с правото на ЕС и международните инструменти за борба с корупцията, както и с препоръките по линия на МСП и становището на Венецианската комисия.*

По тези препоръки не бяха предприети последващи действия. Имаше прекъсване, но опасенията не бяха признати за релевантни и това време не беше използвано за по-задълбочено обмисляне и консултации. През април парламентът прие поправени изменения на двата кодекса, както и на специалния закон за корупцията, като използва спешна законодателна процедура. Много от измененията продължиха да пораждаат загриженост поради въздействието, което ще имат върху капацитета на

³² Бяха изразени съмнения дали е от компетентността на Конституционния съд да се произнесе по правното тълкуване, дадено от Висшия касационен съд.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>.

³⁴ Становище № 930 /2018 на Венецианската комисия.

правоприлагащите органи и съдебната система за разследване и санкциониране на престъпленията като цяло, и по-специално на престъпленията, свързани с корупция. Обосновката, представена от подкрепящото промените мнозинство в парламента, беше запазването само на тези изменения, които не са били обявени за противоконституционни в решенията на Конституционния съд от октомври 2018 г. Опозиционните партии и президентът на Румъния оспориха тези изменения пред Конституционния съд и през юли 2019 г. той постанови, че измененията като цяло са противоконституционни и не са в съответствие с предходните му решения³⁵.

Въпреки че намесата на Конституционния съд на практика сложи край на този законодателен процес и означаваше, че измененията няма да влязат в сила на основания за конституционност, опасенията на Европейската комисия и много други наблюдатели се дължаха на избора на политика, направен в измененията. Поради това продължава да буди безпокойство фактът, че възприетият избор на политика не беше недвусмислено отречен³⁶.

3.1.2. Препоръките от януари 2017 г.: независимост на съдебната власт и съдебна реформа

3.1.2.1 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.

Назначения

През януари 2017 г. 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. В доклада от ноември 2018 г. бе заключено, че положението се е влошило, като тази тенденция продължава (вж. по-горе)³⁷.

Прозрачността на процедурата бе увеличена, по-специално с публикуването на критериите за подбор и оценка от страна на Министерството на правосъдието. Сегашният министър на правосъдието призна необходимостта от допълнителни подобрения. Фактът обаче, че са налице четири промени за по-малко от шест месеца, показва, че полезните подобрения в краткосрочен план не са равнозначни на дългосрочно решение. Както вече беше посочено в докладите по МСП, проблемите са от толкова дълго време, че е нужно да бъдат намерени промени, изградени на основата на консенсус и заложени в законодателството. Участието на Венецианската комисия

³⁵ Мотивите на тези решения все още не са публикувани.

³⁶ През август 2019 г. парламентът официално отхвърли закона за амнистията и помилването от февруари 2017 г., който все още стоеше на дневен ред в парламента.

³⁷ COM(2018) 851 и SWD(2018) 551. Вж. също становище № 924/2018 на Венецианската комисия от 20 октомври 2018 г.

остава най-добрият начин за намиране на баланс между участието на правителството и съдебните органи, който може да се ползва с обществено доверие.

Кодекси за поведение

През периода на докладване критиките срещу съдебната система и отделни магистрати както в медиите, така и от страна на правителството и на представители на парламента продължиха да бъдат нещо обикновено.

От края на 2017 г. е в сила кодекс за поведение на членовете на парламента. В доклада от ноември 2018 г. бе констатирано, че при липса на изрични разпоредби относно зачитането на независимостта на съдебната власт кодексът все още не изпълнява функция в това отношение. След доклада от ноември 2018 г. в някои случаи бяха наложени санкции от Камарата на депутатите за нарушения на кодекса, но тези случаи изглежда не се отнасят до случаите на критика на съдебната власт, които биха могли да накърнят независимостта ѝ.³⁸

Комисията също така изрази идеята, че би било от полза да има кодекс за поведение на министрите в това отношение, и през април 2019 г. правителството измени кодекса за поведение на министрите, като бе включено изрично упоменаване на необходимостта от зачитане на независимостта на съдебната власт. Все още не е ясно дали този кодекс е в състояние да изпълнява функциите на ефективен инструмент за отчетност.

3.1.2.2 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 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.

Граждански процесуален кодекс

Препоръка 3 се отнася до приключването на реформата на Гражданския процесуален кодекс, чрез която в гражданското производство беше въведен етап на заседание при

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

закрити врати. През 2018 г. тази реформа беше изоставена³⁹. Това означава, че вече няма да се осъществи стъпка, предназначена за повишаване на ефективността на гражданското правосъдие, но това би следвало да предостави възможност за период на стабилност в този сектор на съдебната система.

Прозрачност и предвидимост на законодателния процес при законодателството в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията (за наказателните кодекси вж. по-горе)

В доклада от януари 2017 г. бе пояснено, че *процесът*, използван за изработване на законодателството, е сам по себе си важен. Това продължава да буди безпокойство. Процесът на изменение на законите в областта на правосъдието чрез поредица от извънредни постановления беше силно критикуван от Венецианската комисия⁴⁰ поради въздействието на процеса върху качеството на законодателството, правната сигурност, външния контрол на правителството и принципа на разделение на властите⁴¹. По същия начин, както беше отбелязано по-горе, законодателният процес в парламента през април 2019 г. за изменение на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, както и на специалния закон за корупцията продължи само около седмица.

Това бе основна точка, цитирана в писмото на Комисията от май 2019 г., в което се изразяваха опасения от рискове за върховенството на закона. Тези опасения бяха отразени също така в референдума през май, когато бе налице силна обществена подкрепа за по-организиран процес. Министър-председателят заяви, че правителството ще следва резултатите и ще се въздържа от приемане на извънредни постановления в областта на правосъдието. През септември 2019 г. парламентът също така разпусна специалната парламентарна комисия за систематизиране, унифициране и гарантиране на законодателна стабилност в съдебната система, която беше отговорна за някои от използваните най-съкратени процедури.

След доклада от ноември 2018 г. подобни опасения създадоха законодателните промени по отношение на правната уредба за съблюдаване на етичните норми. Последващите промени в законодателството за съблюдаване на етичните норми увеличиха значително липсата на яснота и правна сигурност (вж. втория показател).

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.

³⁹ Изменените закони влязоха в сила през декември 2018 г. Закон № 310/2018 от 17 декември 2018 г. за изменение и допълнение на Закон № 134/2010 относно Гражданския процесуален кодекс.

⁴⁰ Становище № 950/2019 на Венецианската комисия.

⁴¹ В становището се заключава: „най-обезпокоителното е, че правителството продължава да прави законодателни изменения чрез извънредни постановления. Въпреки че в Конституцията се посочва ясно, че това следва да бъде извънредна мярка, приемането на законодателство чрез извънредни постановления на правителството се превръща в рутина. Основни правила на функционирането на ключови държавни институции се променят прекалено бързо и прекалено често без подготовка и консултации, което повдига основателни въпроси относно надеждността на резултатите и относно истинските мотиви за някои от тези промени. Произтичащите от това правни текстове не са ясни. Тази практика отслабва външния контрол на правителството, противоречи на принципа на разделение на властите и нарушава правната сигурност.“

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

Румънското правителство одобри на 3 април 2019 г. меморандум относно „мерки за гарантиране на изпълнението на съдебни решения срещу публичноправен длъжник в съответствие със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека във връзка с неизпълнение или забавяне на изпълнението на съдебни решения, постановени срещу публичноправен длъжник“. Това бе ответна мярка на групата от дела „Săcăleanu срещу Румъния“ в Европейския съд по правата на човека⁴².

Предложенията, съдържащи се в меморандума, включително необходимите регулаторни мерки, понастоящем се анализират от румънските органи, за да се подготвят за тяхното изпълнение. Министерството на правосъдието и Висшият магистратски съвет са на последен етап от разработването на електронното приложение „ECRIS“, което се използва за установяването на броя на окончателните съдебни решения, по които публични институции са длъжници или кредитори⁴³.

Структурни реформи на съдебната система

През по-голямата част на разглеждания период стратегическото ръководство на съдебната система не функционираше съгласно предвиденото⁴⁴. Заседанията стартираха отново през септември 2019 г., подкрепени и с нови механизми за координация и усилия за изграждане на диалог с магистратите, професионалните сдружения и гражданското общество⁴⁵. Предвид текущите предизвикателства, от съществено значение е това стратегическото ръководство на съдебната система да се оформи като форум, способен да отговори на основните стратегически въпроси за съдебната система. В тази си роля то може да представлява начин за възстановяване на доверието между ключовите съдебни и правителствени институции. Фактът, че основни промени във функционирането и организацията на съдебната система са били извършени чрез извънредни постановления, а не чрез консенсусни решения от

⁴² Планът за действие на структурните мерки във връзка с групата от дела „Săcăleanu срещу Румъния“ може да се намери на адрес <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

⁴³ Вж. също препоръка 5 от Техническият доклад.

⁴⁴ Стратегическото ръководство на съдебната система включва министъра на правосъдието, Висшия магистратски съвет, Висшия касационен съд и главния прокурор. То бе създадено през 2016 г. като форум за улесняване на обсъждането и вземането на решение с консенсус относно стратегическите насоки и ресурси за съдебната система. То също така упражнява надзор върху изпълнението на стратегията за развитие на съдебната власт.

⁴⁵ Заседание на Стратегическия съвет за ръководство се състоя на 17 септември. Сегашният министър на правосъдието планира провеждане на заседание веднъж на всеки шест седмици. Успоредно с това бяха проведени срещи на работни групи и консултации относно Специализирания отдел за разследването на престъпления, извършени от магистрати, и наказателните кодекси.

стратегическото ръководство на съдебната система, може единствено да намали ефективността и устойчивостта на тези промени⁴⁶.

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

Висшият магистратски съвет съобщава, че продължава да изпълнява приоритетите за мандата си⁴⁷, но периодът след доклада от ноември 2018 г. е белязан от разделение и противоречия във Висшия магистратски съвет. Освен това той често бе пренебрегван при вземането на съществени решения относно организацията и функционирането на съдебната власт от правителството или парламента. Позиции в рамките на Висшия магистратски съвет по въпроси, които са от основно значение за функционирането на румънската съдебна система, като например Специализирания отдел за разследването на магистрати или ключови назначения, и за защитата на независимостта на правосъдието, пораждаха безпокойство относно институционалната му независимост и правомощията му. То беше допълнително изострено от изменения на законите в областта на правосъдието, които позволяват решения по ключови въпроси да се определят само от няколко членове на Висшия магистратски съвет (вж. по-горе). Това е видно също така от изявления, направени от името на Висшия магистратски съвет, но одобрени само от част от членовете му. Този подход се характеризира и от липсата на подкрепа от професионалните сдружения или на съгласуване с магистратите в съдилищата и прокуратурите. Висшият магистратски съвет бе разделен относно това как да се реагира на препоръките на Европейската комисия, Венецианската комисия и Групата държави срещу корупцията (GRECO) и в по-общ план относно това кога да се предприемат действия в защита на независимостта на правосъдието, като сегашният председател на Висшия магистратски съвет и част от членовете му продължават да защитават текстовете на законите в областта на правосъдието в сегашния им вид. Висшият магистратски съвет реагира на някои представени му жалби по отношение на защитата на независимостта, репутацията и безпристрастността на магистратите, но тази реакция изглежда доста слаба в сравнение с мащаба на проблема. Когато Висшият съвет се позовава на защитата на независимостта на съдебната власт, това понякога повдигна въпроси за евентуална политическа пристрастност.⁴⁸

⁴⁶ Като извънредните постановления относно законите в областта на правосъдието, приети в периода между септември 2018 г. и март 2019 г.

⁴⁷ За периода 2017–2022 г.

⁴⁸ Например изявления, в които осъди декларациите на председателя на Европейския парламент, критикуващи превантивните мерки, предприети от Специализирания отдел за разследването на магистрати, които попречиха на кандидата на Европейската прокуратура да присъства на изслушването в Европейския парламент; и заявлението на президента на Румъния, в което се отхвърля предложението за министър на правосъдието, направено от министър-председателя през август 2019 г.

Продължи напредъкът по първия показател във връзка с препоръка 5 (изпълнение на съдебни решения) и препоръка 3 (само по отношение на Гражданския процесуален кодекс). Препоръки 1, 3 и 4 не бяха изпълнени. По препоръки 2, 6 и 7 не беше отбелязан напредък към постигането на съществени резултати. Що се отнася до допълнителните препоръки от ноември 2018 г., положението се влоши още повече и по-новият положителен подход все още не е дал резултати по отношение на конкретни мерки за преодоляване на ситуацията. Бяха потвърдени опасенията във връзка с рискове за ефективността и независимостта на съдебната система. В резултат на това Комисията счита, че първият показател не може да се счита за изпълнен и че румънските органи трябва да предприемат действия, за да отговорят на всички препоръки от януари 2017 г. и от ноември 2018 г.

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

Предвидимост и правна сигурност по отношение на правната уредба за съблюдаване на етичните норми

В предишните доклади по МСП бяха изтъкнати продължаващите предизвикателства, свързани с правната уредба за съблюдаване на етичните норми, и необходимостта от стабилност и яснота. През последните две и половина години бяха приети пет законодателни предложения за изменение на законите за съблюдаване на етичните норми. Освен че отслабиха някои разпоредби и способността на Националната агенция по интегритет (НАИ) да продължи да осъществява своята дейност, тази поредица от изменения допълнително допринесе за запазването на фрагментирана правна среда.

Две предложения, влизащи в сила през 2019 г., пораждаат особени опасения. С първото предложение се въвежда тригодишна давност за преследване на деянията, в резултат на които е налице конфликт на интереси или несъвместимост. На първо място, това има конкретно отражение върху текущите случаи, като се очаква НАИ да трябва да приключи около 200 разследвания до края на тази година. На второ място, това създава несъответствие с други разпоредби на правната уредба за съблюдаване на етичните норми, така че понастоящем не е ясно дали дадена санкция все още може да бъде наложена след окончателно съдебно решение, ако това решение (а не самият доклад на НАИ) е взето след края на тригодишния период. С второто предложение се изменя режимът за налагане на санкции при конфликт на интереси за служители на местната власт на изборни длъжности, като се въвежда нов режим на административни санкции. Този режим е по-малко строг от сегашния и НАИ смята, че не той позволява налагането на възпиращи санкции. Наличието на достатъчно възпиращи санкции за несъвместимост и конфликт на интереси е важен елемент от предотвратяването на корупцията. Тези две предложения увеличават правната несигурност по отношение на приложимия режим на съблюдаване на етичните норми и създават риск от връщане назад по втория показател, ако вече не могат да бъдат налагани „санкции с възпиращ характер“ (въпреки окончателно съдебно решение).

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

В доклада от ноември 2018 г. тази препоръка беше сметена за изпълнена. Системата PREVENT продължава да работи пълноценно, а НАИ докладва за положителните резултати. В по-общ план добрите резултати на НАИ при разследването на несъвместимост и административни конфликти на интереси се запазиха⁴⁹.

Последващи действия във връзка със съдебни решения, отнасящи се до членове на парламента

В доклада от ноември 2018 г. бяха посочени закъснения и явни несъответствия в прилагането на санкциите спрямо членове на парламента, за които с окончателно съдебно решение, постановено въз основа на доклад на НАИ, е установено, че изпълняват несъвместими функции или че са в ситуация на конфликт на интереси. В него бе изтъкнато възможно различно тълкуване на правилата (особено когато въпросният инцидент, свързан с етичните норми, е възникнал в предходен мандат или позиция). В доклада бе посочено, че е нужно да се внесе яснота във връзка с правилата относно несъвместимостта и конфликта на интереси по начин, който изпълнява показателя по МСП за осигуряване на „актове със задължителен характер, въз основа на които могат да бъдат налагани санкции с възпиращ ефект“. От доклада от ноември 2018 г. насам няма ново развитие в това отношение. През юли 2019 г. министърът на правосъдието предложи организирането на среща с всички заинтересовани органи за решаване на този въпрос. Това може да бъде конструктивна първа стъпка. Целта следва да бъде трайно решение, което осигурява необходимата яснота.

Препоръка 8 продължава да бъде изпълнявана. За да се постигне напредък по препоръка 9, е необходимо сегашната неяснота по отношение на правилата да бъде отстранена. Законодателните промени относно законите за съблюдаване на етичните норми ще трябва да бъдат изяснени, за да се избегне рискът от това санкции с възпиращ характер вече да не могат да бъдат налагани след окончателно съдебно решение, което би представлявало стъпка назад по отношение на втория показател. Поради това вторият показател все още не е изпълнен.

3.3 Трети показател: борба с корупцията на високо равнище

Устойчивост на Националната дирекция за борба с корупцията и необратимост на борбата с корупцията

След доклада от ноември 2018 г. и въпреки много трудните обстоятелства, съдебните институции, ангажирани с борбата с корупцията по високите етажи на властта, продължиха да разследват твърденията и да санкционират високопоставени лица, свързани с корупция по високите етажи на властта.

В доклада от ноември 2018 г. бе отбелязано наличието на натиск върху основните институции за борба с корупцията, по-специално Националната дирекция за борба с

⁴⁹ Вж. също показател 2 от Техническия доклад

корупцията (НДБК) и Висшия касационен съд, както и растяща загриженост относно това дали те ще продължат да са в състояние да изпълняват задачите си, което оказва въздействие върху необратимостта на борбата с корупцията. Макар че резултатите от дейността им да остават солидни, има признаци, че трайният натиск върху тези институции е оказал отрицателно въздействие.

Изменените закони в областта на правосъдието включваха резки промени в изискванията за прослужено време, отразяващи се върху капацитета на НДБК да функционира. Ефективното третиране на делата за корупция по високите етажи на властта също беше неблагоприятно засегнато от прехвърлянето на отговорността за много дела на Специализирания отдел, който не само е компетентен да разследва престъпленията, извършени от магистрати, но и свързаните с това престъпления на други лица. Стана действителност посоченият през ноември 2018 г. риск, че Специализираният отдел може да бъде използван като средство за промяна на хода на делата за корупция по високите етажи на властта и за упражняване на натиск върху магистрати (вж. първия показател). След прекъсването на процедурата по назначаване НДБК остава без главен прокурор. Въпреки че сегашното временно ръководство успешно продължава работата си, временният характер на назначенията добавя елемент на несигурност и уязвимост.

Рязкото увеличаване на натиска върху Висшия касационен съд (вж. първия показател) също оказва влияние върху ефективността на правосъдието при дела за корупция по високите етажи на властта. По-специално Конституционният съд беше сезиран относно Висшия касационен съд в рамките на две процедури за конституционни конфликти, иницирани от правителството, във връзка с неговото тълкуване на процесуалните правила за съставянето на апелативните състави от 5 съдии и във връзка със съставите от 3 съдии за първоинстанционните съдебни дела за корупция. Въпреки че решенията на Конституционния съд не се прилагат по отношение на приключените съдебни дела, последващите действия във връзка с решението относно съставите от 5 съдии доведоха до голяма несигурност. В началото на 2019 г. беше разгледана възможността за приемане на извънредно постановление, което, ако бъде прието, би могло да позволи възобновяване на всички дела за корупция на високо равнище, приключени с окончателни решения на Висшия касационен съд, постановени след 2014 г. от състав от 5 съдии. Вътрешната и международната критика на предложението помогнаха да се предотврати приемането на това извънредно постановление, но би било важно румънските органи да се откажат от преследването на целите на тази мярка и да пояснят, че след решенията на Конституционния съд не е необходимо законодателство, засягащо предишни дела, като потвърдят отново своя ангажимент за ефективна борба с корупцията.

Решенията на Конституционния съд оказват пряко въздействие върху текущите дела за корупция по високите етажи на властта, като водят до забавяне и рестартиране на дела, и позволиха повторното отваряне на няколко приключени дела при определени условия. Пълните последици все още не са проявили. Ясният отрицателен страничен ефект от това върху процеса на правораздаване породи и по-широки съмнения относно устойчивостта на постигнатия до момента от Румъния напредък в борбата с корупцията — още повече когато то е съпроводено от изменения на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, при които не се отчита препоръката от ноември 2018 г. относно необходимостта от съвместимост с правото на ЕС и международните инструменти за борба с корупцията (вж. също първия показател).

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). 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 член на парламента, който е бивш или настоящ министър. Липсата на обяснение на решенията, взети от парламента, както и броят на случаите, когато парламентът не позволи разследването да продължи, доведоха до опасения, свързани с обективността на тези решения.

На 5 юни 2019 г. Камарата на депутатите измени своя процедурен правилник по отношение на наказателното преследване на членове или бивши членове на правителството, които са членове на Камарата на депутатите. По-специално бе направено позоваване на критериите, посочени в доклада на Венецианската комисия, относно целта и отнемането на парламентарен имунитет⁵⁰. Тази промяна се приветства и Комисията очаква нейното ефективно изпълнение, също и с оглед на препоръката за включване на съдебните органи и гражданското общество в дебатите.

Сенатът се приканва да приеме подобни правила. В началото на юни беше отхвърлено искането на прокуратурата за отнемане на имунитета на председателя на Сената. През септември Сенатът отхвърли искане за започване на наказателно преследване срещу сенатор, бивш министър на здравеопазването.

Комисията още веднъж потвърждава заключението си от ноември 2018 г., че поради действията на Румъния основанието за дадената през януари 2017 г. положителна оценка по третия показател е под въпрос. Въпреки факта, че НДБК и Висшият касационен съд продължават да разследват и санкционират корупцията по високите етажи на властта и демонстрират професионализъм при изключително трудни обстоятелства, посегателствата върху дейностите им, редуващите се промени на приложимата правна рамка и евентуалното оспорване на правната сила на окончателното съдебно решение повдигат въпроси относно устойчивостта на постиженията на Румъния в борбата с корупцията по високите етажи на властта. Поради това, въпреки някои неотдавнашни положителни промени, изпълнението на препоръка 10 вече не може да се счита за достатъчно за целите на прекратяването на наблюдението по показателя.

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011

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 дисциплинарните 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

Изпълнението на Националната стратегия за борба с корупцията продължи на техническо равнище. Мерки за предотвратяване на корупцията, като например вътрешните одити на всяка от участващите публични институции и планираните през 2018 г. мисии за партньорска оценка, бяха приведени в действие както в централните институции, така и на местно равнище (областни съвети и кметства). Платформите за междуинституционално сътрудничество проведоха среща през април 2019 г. Органите също така докладват за продължаващи мерки и дейности за предотвратяване на корупцията в централните министерства и публичните институции в уязвими области, включително образованието, Министерството на вътрешните работи и финансите. Предотвратяването на корупцията обаче не се разглежда като важен политически приоритет.

Една от целите на стратегията е да се подобрят резултатите в борбата с корупцията чрез налагане на наказателни и административни санкции. От доклада от ноември 2018 г. насам Генералната прокуратура продължи наказателното преследване на корупционни престъпления, които не попадат в правомощията на НДБК⁵¹. Въпреки това, описаният по-горе натиск върху тези ключови институции⁵² и законодателните изменения, които са в сила или са приети от парламента, неизбежно оказаха отрицателно въздействие върху борбата с корупцията, не на последно място като изпращаха противоречиви сигнали по отношение на политическата подкрепа за продължаване на действията за предотвратяване и санкциониране на корупцията. Сред тези инициативи са измененията в наказателните кодекси, както и в правната уредба за съблюдаване на етичните норми, като съществува риск от отрицателни последици на всяко равнище на публичната администрация.

Национална агенция за управление на иззети активи

Националната агенция за управление на иззети активи (НАУИА) вече функционира пълноценно и продължава да развива дейността си, като ясно посочва това в годишните си доклади. Това е положителен пример за случай, при който разглеждането на добри

⁵¹ Резултатите, постигнати от институциите, са представени подробно в Техническия доклад.

⁵² Вж. първия и третия показател.

практики в други държави членки (Белгия, Франция, Италия и Нидерландия) и откъдето е спомогнало за успешно планиране.

Въз основа на анализ на четвъртия показател Комисията може да потвърди отново заключението си от ноември 2018 г., че е необходимо да се работи повече, за да се постигне напредък по изпълнението на показателя. Предотвратяването на корупцията е възпрепятствано от политически промени, които подкопават надеждността на напредъка (препоръка 11). Във връзка с препоръка 12, Комисията потвърждава, че тази препоръка е изпълнена.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

След последния доклад Комисията трябваше да се връща често на развитието в Румъния на въпросите на съдебната реформа и борбата с корупцията. Във всеки един от тези случаи Комисията потвърди отстъплението от постигнатия през предходните години напредък, посочен в доклада ѝ от ноември 2018 г.

Развитието на ситуацията през първите месеци на 2019 г. беше източник на голяма загриженост. В резултат на това през май 2019 г. Комисията трябваше да информира румънските органи, че ако необходимите подобрения не бъдат направени в кратък срок или ако бъдат предприети допълнителни отрицателни стъпки, Комисията ще предприеме стъпки в рамките на уредбата за принципите на правовата държава, в която се предвижда диалог за справяне с тези опасения (и който следователно може да надхвърли параметрите на МСП).

Комисията приветства факта, че през юни румънското правителство изрази желание за преразглеждане на подхода и че бяха извършени усилия за нови механизми за консултация и за диалог с органите на съдебната власт. Комисията очаква компетентните румънски органи да превърнат този ангажимент в конкретни законодателни и други мерки. Напредъкът ще изисква осезаеми стъпки, законодателни и административни, за да бъдат изпълнени препоръките, обобщени в настоящия доклад. Основните институции на Румъния трябва заедно да демонстрират силен ангажимент към независимостта на съдебната власт и борбата с корупцията като задължителни основни елементи и да осигурят капацитета за действие на националните гаранции и механизми за взаимозависимост и взаимеограничаване.

Комисията ще продължи да следи отблизо развитието на ситуацията чрез МСП. Тя изразява съжаление, че Румъния не се е ангажирала с препоръките от ноември 2018 г., които бяха изцяло в съответствие с позициите на другите институции на ЕС. Тези препоръки трябва да бъдат следвани, за да бъде продължен процесът на реформи и да се поеме отново по пътя към приключване на процеса по МСП, както бе посочено в доклада от януари 2017 г. Комисията е уверена, че Румъния би могла да даде нов импулс за постигането на целите на МСП и е готова да помогне на румънските органи за тази цел.