

Брюксел, 30.9.2020 г.  
SWD(2020) 322 final

## **РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.  
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния**

*придружаващ*

### **СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.  
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -  
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -  
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -  
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## РЕЗЮМЕ

След присъединяването на Румъния към ЕС през 2007 г. извършваните от нея реформи в областите на правосъдието и борбата с корупцията се следят от Комисията посредством Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), който представлява важна рамка за напредъка в постигането на определените целеви показатели.

През 2020 г. правителството препотвърди ангажимента си да продължи по пътя на съдебната реформа след стъпките в обратна посока в периода 2017—2019 г. Това доведе до значително намаляване на напрежението между него и съдебната власт. Неотдавнашните назначения на нови ръководители на ключовите прокурорски служби биха могли да положат основите за по-ефикасно продължаване на прокурорската дейност. Постигането на напредък по отношение на изменението на съответното законодателство обаче беше отложено поради пандемията от COVID-19 и предстоящите национални избори. Все още продължава прилагането на спорни мерки с отрицателно въздействие върху независимостта на съдебната власт, като например дейността на Отделението за разследване на престъпленията в съдебната система, натоварено изключително с наказателното преследване на престъпления, извършени от съдии и прокурори. Продължаващото прилагане на тези мерки увеличава несигурността във връзка с функционирането на правосъдната система, по-специално поради съвместното им въздействие. Освен това някои от тези мерки могат да повлияят отрицателно и върху човешките ресурси в рамките на правосъдната система, като това ще има последици за нейната ефикасност.

Румъния разполага с цялостна национална стратегическа рамка за борба с корупцията, основана на широкото участие на национални и местни институционализирани участници. Независимо от напредъка и резултатите на Румъния в борбата с корупцията през последното десетилетие, предизвикателствата, пред които бе изправена съдебната власт в периода 2017—2019 г., породиха въпроси относно устойчивостта на реформите за борба с корупцията. Макар настоящият политически контекст да води до по-малко конфронтации, ключовите институции са изправени пред изпълнена с предизвикателства среда, което поражда последици, свързани с прилагането на правната уредба и институционалния капацитет. Въпреки че ключовите компетентни институции продължиха работата си, тази ситуация затруднява поддържането на много добрите резултати за брой на образуваните наказателни производства и постановените осъдителни присъди за корупция на високо равнище. Очакваните изменения на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс пораждат несигурност относно ефективността на правната уредба за борба с корупцията, поради което е важно да се намерят правни и политически решения, които да са в унисон с ключовите решения на Конституционния съд. Настоящото правителство изтъкна подновения си ангажимент за постигане на напредък по отношение на превенцията чрез цялостна национална стратегия за борба с корупцията.

Въведени са и съответните законови гаранции за свободата на медиите и медийния плурализъм. Въпреки това възникват въпроси във връзка с прилагането и изпълнението на съществуващата нормативна уредба. Прозрачността на собствеността върху медиите изглежда недостатъчна, а органът за регулиране на аудио-визуалните медии не разполага с ресурсите за цялостно изпълнение на своите задачи. Медиите могат да станат жертва на политически натиск поради повсеместната липса на специфични законови гаранции за редакторска независимост, като се изключи известната степен на саморегулация на равнище редакция или издателство.

Обикновеният процес на изготвяне и приемане на закони е добре регулиран, като включва разширен институционален механизъм за прилагане на принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване, но ефективността му варира. Извънредните правителствени постановления продължават да бъдат широко използвани, а последователните некоординирани законодателни изменения също оказват въздействие върху качеството на законодателството и правната сигурност, включително за бизнес средата. Налице е необходимата нормативна уредба за участието на гражданското общество, което е активна сила и е било в състояние да реагира на опитите за ограничаване на своята дейност. Гражданското общество е изиграло важна роля за отстояването на върховенството на закона в Румъния.

Особеност при Румъния, както и при България, е че Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването ѝ 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 корупцията<sup>1</sup>. Съгласно решението за създаване на механизма действието на МСП ще бъде прекратено, когато всички целеви показатели, приложими за Румъния, бъдат изпълнени по задоволителен начин<sup>2</sup>. В докладите си от януари 2017 г. Комисията прие цялостна оценка на постигнатия от Румъния напредък през последните десет години от съществуването на МСП. Тя също така очерта пътя към приключване на механизма, като се основа на 12 окончателни ключови препоръки, чието спазване би било достатъчно за постигане на целите на МСП. През ноември 2018 г. в резултат на последвалите промени в Румъния Комисията издаде осем допълнителни препоръки. В последния доклад по МСП, приет през октомври 2019 г., Комисията достигна до заключението, че Румъния трябва да постигне по-голям напредък по препоръките от докладите от януари 2017 г. и ноември 2018 г. През 2019 г. румънските съдилища отправиха няколко преюдициални запитвания до Съда на ЕС относно задълженията на Румъния съгласно МСП и последващите действия по препоръките, дадени в рамките на МСП<sup>3</sup>. Понастоящем тези дела са висящи.

## **I. СЪДЕБНА СИСТЕМА**

Съдебната система на Румъния се състои от четири съдебни инстанции, както за гражданните, така и за военните съдилища: първоинстанционни районни съдилища, обикновени и специализирани трибунали, апелативни съдилища<sup>4</sup> и Върховен касационен съд. Върховният касационен съд разглежда като първа и апелативна инстанция наказателните дела срещу определени категории лица<sup>5</sup> и като апелативна инстанция — някои граждански и административни дела. Една от основните функции на този съд е да гарантира единното тълкуване и прилагане на закона от другите съдилища. Висшият съдебен съвет, чиято задача е да гарантира независимостта на съдебната власт, е разделен на две отделения — съдийско отделение и прокурорско отделение. Всяко от отделенията разполага с изключителна компетентност да назначава и управлява кариерата на съдиите, и съответно на прокурорите, както и да изпълнява функцията на дисциплинарен съд по дисциплинарни въпроси. Прокуратурата се ръководи от Генералния прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд. Прокуратурата включва специализирани структури със специална компетентност и организация — Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) и Дирекцията за разследване и борба с организираната престъпност и

<sup>1</sup> Механизмът беше създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006)928) в резултат на заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (13339/06).

<sup>2</sup> Заключение 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>. В решението за МСП са заложили четирите приложими за Румъния целеви показателя. Последният доклад по МСП може да бъде намерен на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0499&from=EN>.

<sup>3</sup> Вж. становищата, представени на 23 септември 2020 г. от генералния адвокат Bobek по съединени дела C-83/19, C-127/19 и C-195/19, дела C-291/19 и C-355/19, както и по дело C-397/19.

<sup>4</sup> Апелативните съдилища разглеждат дела като първа инстанция (по по-сложни дела) и като въззивна инстанция — по жалби срещу решения, постановени от съдилищата от по-долна инстанция.

<sup>5</sup> Наказателното отделение на Върховния касационен съд разглежда като първоинстанционен съд дела за престъпления, извършени от сенатори, депутати и румънски членове на Европейския парламент, членове на правителството, съдии от Конституционния съд, членове на Висшия съдебен съвет, съдии от Върховния касационен съд и прокурори от прокуратурата към Върховния касационен съд.

тероризма (ДРБОПТ), които се ръководят от главни прокурори, а от 2018 г. насам тя включва и прокурорското Отделение за разследване на престъпленията в съдебната система (ОРПСС)<sup>6</sup>. Наред с това има и военни прокуратури. Генералният прокурор и главните прокурори на специализираните структури — НДБК и ДРБОПТ, се назначават от президента на републиката по предложение на министъра на правосъдието и след получаването на необвързващо становище на Висшия съдебен съвет<sup>7</sup>. Румънският Национален съюз на адвокатските колегии е правен субект от обществен интерес и обхваща всички 41 колегии в Румъния. Конституционният съд е отговорен за проверката конституционност на законите и решава споровете от конституционен характер между публични органи.

## Независимост

**Няколко изменения на законите за съдебната власт от 2018 г. и 2019 г. продължават да пораждават опасения, що се отнася до въздействието им върху независимостта на съдебната власт.** Законите за съдебната власт уреждат статута на съдиите и прокурорите, организацията на правосъдната система и функционирането на Висшия съдебен съвет. Измененията влязоха в сила през юли и октомври 2018 г., след което претърпяха допълнителни изменения посредством няколко извънредни постановления на правителството. Мерките породиха безпокойство, главно поради факта, че според няколко национални и международни заинтересовани страни комбинираното им въздействие представлява сериозна заплаха за независимостта на съдебната власт<sup>8</sup>. Установени бяха сериозни проблеми във връзка със създаването на Отделението за разследване на престъпленията в съдебната система (ОРПСС), системата за гражданска отговорност на съдиите и прокурорите, схемите за ранно пенсиониране, придобиването на правоспособност и статута и назначаването на високопоставени прокурори. От самото начало прилагането им потвърди опасенията за упражняване на натиск върху съдии и прокурори, както и върху независимостта, ефикасността и качеството на съдебната власт<sup>9</sup>. Освен това продължаващото прилагане на законите извади на показ нови проблеми извън първоначално установените<sup>10</sup>.

**Продължителното прилагане на изменените закони за съдебната власт създава по-голяма несигурност за функционирането на правосъдната система.** Макар че настоящото правителство изрази готовността си да участва в диалог със съдебната власт и политическите партии, за да отмени спорните мерки, то също така посочи, че настоящата политическа ситуация не предоставя подходящите условия за постигането на широк консенсус и необходимото мнозинство в парламента, за да се осигури подкрепа за цялостни реформи<sup>11</sup>. Малко вероятно е тези реформи да бъдат предприети преди провеждането на нови парламентарни избори. Фактът, че тези изменения

<sup>6</sup> Прокуратурите към апелативните съдилища се ръководят от водещи прокурори, а тези към трибуналите и районните съдилища се ръководят от първи прокурори.

<sup>7</sup> Главният прокурор на Отделението за разследване на престъпленията в съдебната система се назначава посредством специална процедура, в която участват само членове на Висшия съдебен съвет.

<sup>8</sup> Становища CDL-PI(2018)007 и CDL-AD(2019)014 на Венецианската комисия.

<sup>9</sup> Доклади по МСП от 2018 г. и 2019 г. Комисията препоръчва на Румъния спешно да преразгледа изменените закони за съдебната власт, като изцяло вземе предвид препоръките по линия на МСП, както и препоръките на Венецианската комисия и на Групата държави срещу корупцията (GRECO). Тази препоръка по МСП все още не е изпълнена.

<sup>10</sup> По-специално във връзка с правилата за назначаване на членовете на Върховния касационен съд и на Съдебния инспекторат и най-общо за придобиването на правоспособност.

<sup>11</sup> Информация, получена в контекста на посещението в страната.

продължават да са в сила, поражда несигурност за функционирането на правосъдната система като цяло, както и за отделните магистрати, по-специално що се отнася до независимостта, статута и професионалното им развитие. Несигурността се изостря от силното разделение в самата правосъдна система по въпроса за решенията, които да бъдат предложени с цел изменение на законите за съдебната власт. В този контекст, макар че съгласно възложените му функции Висшият съдебен съвет трябва да изпълнява водеща роля и да постига консенсус, неотдавнашната му работа бе белязана от вътрешно разделение и противоречия.

**Усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост е ниско и през последните години се забелязва тенденция към намаляване.** Равнището на усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост остава ниско (37 %) и намалява<sup>12</sup>. Равнището на усещането за независимост на съдебната власт сред дружествата е в рамките на средните стойности (53 %)<sup>13</sup>. И в двата случая най-често изтъкваната причина за усещането за липса на независимост на съдебната власт, е свързана с намеса или натиск от страна на правителството и политиците<sup>14</sup>. Общественото обсъждане относно съдебната власт е белязано от силно напрежение и наличието на публични нападки срещу съдебната власт от страна на политиците и медиите<sup>15</sup>, но това напрежение е намаляло значително при управлението на сегашното правителство. Въпреки че Висшият съдебен съвет реагира на някои от жалбите, представени на вниманието му във връзка със защитата на независимостта, репутацията и безпристрастността на магистратите, цялостната дейност на Съвета в тази област беше ограничена<sup>16</sup>.

**Прокурорското отделение за разследване на престъпленията в съдебната система (ОРПСС) продължава да съществува, въпреки многобройните критики.** Задачата на това отделение<sup>17</sup> е свързана изключително с наказателно преследване на престъпления, извършени от съдии и прокурори. Освен това то е компетентно да

---

<sup>12</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 44. Равнището на усещането за независимостта на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от анкетиранияте възприемат равнището на независимост на съдебната власт като относително добро и много добро); ниско (между 30 и 39 %), средно (между 40 и 59 %), високо (между 60 и 75 %), много високо (над 75 %).

<sup>13</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 46.

<sup>14</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 45 и 47.

<sup>15</sup> В поредица доклади по МСП се посочва наличието на публични нападки срещу съдии и прокурори от страна на политиците и медиите (напр. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2019) 499 final). При проучване, проведено сред съдиите през 2019 г., бе констатирано, че над 50 % от тях са се сблъскали с незачитане на независимостта им от страна на правителството и медиите (Европейска мрежа на съдебните съвети, Информация, предоставена при онлайн консултацията със заинтересовани страни във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.). Проучването обхваща 21 държави — членки на ЕС (Европейска мрежа на съдебните съвети (2020 г.) — Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges 2019, графики 43 и 45).

<sup>16</sup> Европейска комисия, Technical report Romania 2019 (SWD (2019) 393 final), стр. 18. Доклад за постигнатия напредък по МСП, изготвен от румънските органи, февруари и юни 2020 г. Освен това, когато Съветът установи, че медийни изявления или клеветнически кампании от страна на медиите са нарушили независимостта или репутацията на съдия или прокурор, рядко се наблюдават последващи действия от страна на Националния съвет за аудио-визуални медии, макар да съществува протокол за сътрудничество с Висшия съдебен съвет (<https://www.cna.ro/Protocol-de-colaborare-dintre.html>).

<sup>17</sup> Отделна дирекция, създадена през 2018 г. в рамките на прокуратурата, за да се занимава с престъпления, извършени от магистрати.

образува наказателни производства срещу други лица, разследвани заедно с въпросните съдии или магистрати<sup>18</sup>. Венецианската комисия отбеляза, че замисълът за създаването на това отделение не изглежда оправдан от фактически обстоятелства<sup>19</sup>, а неговото създаване и практика са били подложени на критика както поради отражението му върху независимостта на магистратите, така и поради възможното отрицателно въздействие върху ефективността на наказателното преследване<sup>20</sup>. Освен това усещането че натискът от страна на отделението може да засегне независимостта на съдебната власт има неблагоприятни последици и за независимия ѝ облик, който сам по себе си е съществено изискване за независимостта на съдебната власт<sup>21</sup>. Настоящият министър на правосъдието започна консултации по проект на предложение за разформироване на отделението и възстановяване на предишния модел на организация на прокуратурите<sup>22</sup>, но предприемането на тези стъпки беше забавено както от пандемията от COVID-19, така и от политическата ситуация, поради което отделението продължава да функционира. На 21 юли 2020 г. парламентът отхвърли внесения от група негови членове проект на инициатива за разформироване на отделението, по който беше получено отрицателно консултативно становище и от Висшия съдебен съвет<sup>23</sup>. Въпреки че органите и заинтересованите страни докладват, че от октомври 2019 г. отделението е преустановило практиката за оттегляне на апелативни жалби и броят на заведените срещу магистрати дела е намалял, все още съществуват опасения, че то може да бъде използвано като инструмент за упражняване на натиск върху магистратите. През 2019 г. румънски съдилища отправиха няколко преюдициални запитвания до Съда на ЕС, в които поставят под въпрос съвместимостта на създаването на отделението с правото на ЕС, по-специално с член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и член 47 от Хартата<sup>24</sup>. Понастоящем тези дела са висящи.

### **През 2019 г. бяха назначени нови ръководители на прокуратурите, но все още остават отдавнашните опасения относно процедурата за назначаване и**

<sup>18</sup> Закон за организацията на съдилищата, № 304/2004, член 88, параграфи 1 и 2.

<sup>19</sup> Само незначителен брой престъпления за корупция са извършени фактически от магистрати — шест от общо 997 случая, разследвани през 2017 г. от Дирекцията за борба с корупцията, като пример вж. Венецианска комисия (CDL-AD(2018)017), точка 84.

<sup>20</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2019) 499 final; Четвърти кръг на оценяване от Групата държави срещу корупцията (GRECO) (2019 г.) — Втори междинен доклад за съответствие за Румъния; Група държави срещу корупцията (GRECO) (2019 г.), Последващ доклад към ad hoc доклада за Румъния (правило 34); Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)014); Консултативен съвет на европейските съдии (KCEC) (2019 г.), Становище на Бюрото на KCEC след искане от страна на Асоциация „Форум на съдиите в Румъния“ относно ситуацията с независимостта на съдебната власт в Румъния; и Консултативен съвет на европейските прокурори, Opinion of the CCPE Bureau following a request by the Romanian Movement for Defending the Status of Prosecutors as regards the situation on the independence of prosecutors in Romania;

<sup>21</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека от 6 ноември 2018 г., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Португалия*, 55391/13, 57728/13 и 74041/13, точка 149.

<sup>22</sup> През февруари 2020 г. след проучване сред всички съдилища и прокуратури министърът на правосъдието представи за консултация предложение за разформироване на отделението за разследване на престъпления, извършени от магистрати, което беше прекъснато поради пандемията от COVID-19. Поканата за представяне на предложения беше подновена на 11 юни, а на 24 юни, след като беше отправено искане от страна на неправителствена организация, се проведе обществено обсъждане.

<sup>23</sup> Във връзка с предложението пленумът на Висшия съдебен съвет гласува с десет гласа „против“ и осем гласа „за“, а един глас беше „въздържал се“.

<sup>24</sup> Вж. становището, представено на 23 септември 2020 г. от генералния адвокат Bobek по съединени дела C-83/19, C-127/19 и C-195/19, дело C-291/19 и дело C-355/19.

**освобождаване от длъжност на високопоставени прокурори.** През октомври 2019 г. нито един от органите за наказателно преследване не е имал назначено ръководство<sup>25</sup>. Едно от първите действия на настоящия министър на правосъдието беше да организира с повишена прозрачност процедурите за подбор и да постигне напредък в процеса за назначаване на ръководство на прокуратурите<sup>26</sup>. При все това, макар че новият главен прокурор на НДБК беше назначен след положително становище на Висшия съдебен съвет, генералният прокурор и главният прокурор на ДРБОПТ бяха назначени въпреки отрицателното становище на Съвета. Тази ситуация подчерта отдавнашните недостатъци, посочени по-рано от Комисията, която в контекста на МСП препоръча въвеждането на по-сигурна и независима процедура за назначаване, като посочи, че устойчиво решение може да бъде постигнато най-добре с подкрепата на Венецианската комисия<sup>27</sup>.

**Освобождаването от длъжност през 2018 г. на бившия главен прокурор на Дирекцията за борба с корупцията беше подложено на съдебен контрол от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).** Установено бе, че в контекста на освобождаването от длъжност на бившия главен прокурор на НДБК<sup>28</sup> Румъния е нарушила член 6, параграф 1 („Право на справедлив съдебен процес“) и член 10 („Свобода на изразяването на мнение“) от Европейската конвенция за правата на човека. Европейският съд по правата на човека стигна до извода, че бившият главен прокурор не е имал възможност ефективно да обжалва в съда мотивите за освобождаването си от длъжност<sup>29</sup>. В този контекст ЕСПЧ обърна внимание на придаването на все по-голямо значение на намесата на независим от изпълнителната и законодателната власт орган по решения, засягащи назначаването и освобождаването от длъжност на прокурори<sup>30</sup>. По отношение на свободата на изразяването на мнение ЕСПЧ подчерта също, че освобождаването от длъжност може да има възпиращ ефект и да обезкуражи други прокурори и съдии да участват в обществени обсъждания на законодателните реформи, засягащи съдебната власт, и по-общо по въпроси, засягащи

<sup>25</sup> Главният прокурор на НДБК е временно изпълняващ длъжността от юли 2018 г., генералният прокурор се пенсионира през април 2019 г., а главният прокурор на ДРБОПТ подаде оставка през октомври 2019 г.

<sup>26</sup> Критериите за подбор, имената на кандидатите, както и процедурите бяха публикувани на уебсайта на Министерството на правосъдието, а интервютата бяха предавани онлайн. Главният прокурор на ОРПСС се назначава чрез различна процедура, ръководена от Висшия съдебен съвет. Въпреки направените няколко опита Висшият съдебен съвет не успя да приключи процедурата за номиниране на главен прокурор, с което задълбочи вътрешното разделение относно съществуването на отделението.

<sup>27</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (СОМ(2019) 499 final). В докладите по МСП се препоръчва да бъде започната нова процедура за назначаване на главен прокурор и до приемането на нова нормативна уредба в съответствие с препоръка 1 от януари 2017 г. да се зачитат отрицателните становища на Висшия съвет относно назначаването или освобождаването от длъжност на прокурори на ръководни постове.

<sup>28</sup> Освобождаването от длъжност е извършено през 2018 г. по предложение на министъра на правосъдието. Тъй като прокурорското отделение на Висшия съдебен съвет е отказало да одобри решението, президентът на републиката е отказал да подпише указ за освобождаване от длъжност, което е подтикнало министър-председателя да обжалва пред Конституционния съд, който в крайна сметка е разпоредил президентът да подпише указа.

<sup>29</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека от 5 май 2020 г., дело *Kövesi/Румъния*, 3594/19, точка 157.

<sup>30</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека от 5 май 2020 г., дело *Kövesi/Румъния*, 3594/19, точка 156. Вж. също КСЕП (2014 г.), Opinion No.9 of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, para XII and explanatory note no. 73.



независимостта на съдебната власт<sup>31</sup>. Що се отнася до участието на магистратите в обществените обсъждания, в докладите по МСП са изразени опасения относно практиката на Съдебния инспекторат<sup>32</sup> да се образуват дисциплинарни производства срещу съдии и прокурори на основание публичните им изявления относно съдебните реформи<sup>33</sup>.

**Измененията в закона за статута на съдиите и прокурорите промениха правилата, които уреждат гражданската отговорност на съдиите<sup>34</sup>.** Новите правила дават право на Министерството на финансите да прецени дали съдебна грешка е допусната недобросъвестно или поради груба небрежност, и впоследствие да предяви регресни иски срещу съдии за причинените от техните решения вреди. Новият режим предвижда, че за да се търси гражданска отговорност на съдия, е необходимо първо съд да установи, че съответното решение съдържа съдебна грешка и че увредената страна следва да получи обезщетение, като съдията, постановил обжалваното решение, не участва в тази първа съдебна процедура. След това Министерството на финансите може да предяви в съда регресен иск срещу съдията, въз основа на собствената си преценка на факта, че съдебната грешка е резултат от недобросъвестно изпълнение на задължения и упражняване на правомощия или се дължи на груба небрежност<sup>35</sup>. Въпреки че министерството е било задължено да проведе консултации със Съдебния инспекторат по този въпрос, становището на последния не е обвързващо. Съветът на Европа призна, че въпреки че може да е законно да се предвиди лична отговорност на съдия за вреди, причинени от решение, постановено по недобросъвестен начин или поради груба небрежност, тази възможност трябва да бъде дефинирана с ясни гаранции<sup>36</sup>, за да се защитят съдиите от злоупотреби и да се предотврати неправомерен натиск от страна на изпълнителната власт върху съдиите. Изразени са опасения относно предоставените на Министерството на финансите правомощия в този контекст<sup>37</sup>. Съветът на Европа отбеляза потенциалния възпиращ ефект, който този нов режим би могъл да има върху съдиите и прокурорите, особено в съчетание със създаването на новото Отделение за разследване на престъпленията в съдебната

---

<sup>31</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека от 5 май 2020 г., дело *Kövesi/Румъния*, 3594/19, точка 209.

<sup>32</sup> Съдебният инспекторат е законов орган в рамките на съдебната власт, който функционира като автономна структура към Висшия съдебен съвет и е компетентен да разпорежда и да провежда дисциплинарни разследвания с оглед на предприемането на дисциплинарни действия срещу магистратите.

<sup>33</sup> Доклади по МСП от 2018 г. и 2019 г. Изразените опасения се отнасят по-специално до ролята на ръководството на Съдебния инспекторат през този период. Повторното назначение на същия главен инспектор през май 2019 г. не разсея опасенията.

<sup>34</sup> Член 1, параграф 151 от Закон № 242/2018 за изменение на член 96 от Закон № 303/2004.

<sup>35</sup> Член 96, параграф 8 от Закон № 303/2004.

<sup>36</sup> Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 66.

<sup>37</sup> Най-вече Становище CDL-AD(2018)017 на Венецианската комисия; Ad hoc доклад на GRECO относно Румъния (правило 34) AdHocRep(2018)2); KCEC (Становище на Бюрото на Консултативния съвет на европейските съдии (KCEC) след искане от страна на Асоциация „Форум на съдиите в Румъния“ относно ситуацията с независимостта на съдебната власт в Румъния) и KCEP (Консултативен съвет на европейските прокурори), Становище на Бюрото на KCEP след искане от страна на румънското Движение за защита на статута на прокурорите във връзка със ситуацията с независимостта на прокурорите в Румъния).

система<sup>38</sup>. Понастоящем пред Съда на ЕС има висящо преюдициално запитване относно новия режим на гражданска отговорност на магистратите<sup>39</sup>.

## Качество

**Недостигът на човешки ресурси в правосъдната система се е увеличил.** През декември 2019 г. над 12 % от работните места за съдии<sup>40</sup> и почти 20 % от работните места за прокурори бяха незаети<sup>41</sup>. Съществуват опасения, че след като новата схема за ранно пенсиониране за висши съдии<sup>42</sup> влезе в сила<sup>43</sup>, правосъдната система може да се окаже с все по-голям недостиг на персонал. Макар влизането в сила на схемата за ранно пенсиониране да беше забавено<sup>44</sup>, това е временно решение, което не разсейва изцяло опасенията<sup>45</sup>. Освен това има вероятност съдилищата от по-долна инстанция също да бъдат засегнати от недостига на персонал, тъй като с новите разпоредби бяха удължени сроковете за обучение и стаж на кандидат съдиите<sup>46</sup>, пандемията от COVID-19 забави новите процедури за назначаване на служители, а Висшият съдебен съвет не предложи стратегии във връзка с човешките ресурси. Наред с това Конституционният съд постанови, че разпоредбата, с която на Висшия съдебен съвет се възлага задачата да одобри правилника за организацията и провеждането на конкурса за постъпване в правосъдната система, е противоконституционна<sup>47</sup>, което може да доведе до допълнителни забавяния на нови назначения<sup>48</sup>.

**Създаването на стратегическото ръководство на съдебната система не доведе до очакваните резултати.** Целта на създаденото през 2017 г. стратегическо ръководство

---

<sup>38</sup> Становище CDL-AD(2018)017 на Венецианската комисия, точки 117 и 164.

<sup>39</sup> Вж. становището, представено на 23 септември 2020 г. от генералния адвокат Bobek по дело C-397/19.

<sup>40</sup> От общо 5068 работни места за съдии са заети 4415, а 653 са незаети.

<sup>41</sup> От общо 3029 работни места за прокурори са заети 2492, докато 587 са незаети.

<sup>42</sup> Измененията от 2018 г. на Закон № 303/2004.

<sup>43</sup> Съгласно изменението магистратите ще могат да се пенсионират, след като имат 20 години стаж, без да е поставено каквото и да е условие за навършаване на определена възраст, като пенсиите им ще се равняват на 75 % от последната брутна работна заплата, което представлява стимул за съдиите и прокурорите да се пенсионират. GRECO посочва, че възможност да се пенсионират по тази схема биха имали от 1500 до 2000 магистрати.

<sup>44</sup> Съгласно Закон № 239/2019 от 19 декември 2019 г. влизането в сила на измененията на член 82, параграф 3 от Закон № 303/2004 е отложено до 1 януари 2022 г.

<sup>45</sup> По-специално Венецианската комисия препоръча на Румъния да преразгледа схемата за ранно пенсиониране, да изготви оценка на въздействието, и ако не бъдат открити особено убедителни аргументи в полза на тази схема, да замени ранното пенсиониране с други подходящи стимули и ползи за действащите магистрати. Становище CDL-AD(2018)017-е) на Венецианската комисия, точка 155.

<sup>46</sup> Първоначалното и практическото обучение на новопостъпилите на работа се увеличава до общо шест години (вместо четири, както е според сегашните правила). Информация, предоставена от MEDEL за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>47</sup> Решение № 121/2020 от 9 юни 2020 г. относно възражението за противоконституционност на разпоредбите на член 106, букви а) и г) от Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите. В резултат на това решение на 22 юни Министерството на правосъдието подложи на обществено обсъждане законопроекта относно допускането до Националния институт на магистратурата. <http://www.just.ro/ministerul-justitiei-supune-dezbaterii-publice-proiectul-de-lege-privind-concursul-de-admitere-la-institutul-national-al-magistraturii/>. През септември 2020 г. Министерството на правосъдието обяви приключването на етапа на обществени консултации, както и че подготвя процеса на приемане от правителството и последващото предаване на парламента.

<sup>48</sup> Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, точка 35: „[а] съдилищата следва да разполагат с достатъчен брой съдии и подходящо квалифициран помощен персонал“.

на съдебната система беше да намери решения по основните стратегически въпроси, отнасящи се до съдебната система, като обедини основните институции, отговарящи за нейното функциониране<sup>49</sup>. То отговаряше също така и за гарантирането на изпълнението на Плана за действие във връзка със Стратегията за развитие на съдебната власт за периода 2015—2020 г.<sup>50</sup>, който ще се превърне в основния двигател на съдебната реформа, инкорпориращ динамиката за провеждане на реформи, вдъхновена от МСП. Планът за действие включваше решения на проблемите, свързани с недостига на съдебни служители, прекомерната натовареност и забавянията при представянето на мотиви по решенията. След създаването си обаче стратегическото ръководство на съдебната система не е функционирало според замисъла и планът за действие остава до голяма степен неизпълнен.

**Румъния разполага като цяло с добро равнище на цифровизация в областта на правосъдието, като полагането на усилия в тази посока продължава.** Понастоящем в повечето съдилища е възможно изпращане на призовки и следене на хода на делото онлайн, както и завеждане на дело по електронен път<sup>51</sup>. Само някои от съдебните решения обаче са достъпни онлайн<sup>52</sup>. Полагат се постоянни усилия за подобряване на системата за управление на делата, която ще се използва за установяване на броя на окончателните съдебни решения, когато длъжници или кредитори са публични институции. В момента се прави анализ, за да се установят стъпките, необходими за модернизация на системата, включително с елементи като електронен достъп до процесуални документи, електронно архивиране и електронен подпис. Анализът следва да приключи до края на 2020 г.

## **Ефикасност**

**Като цяло, правосъдната система се справя ефикасно със своята натовареност.** През 2018 г. продължителността на производствата в първоинстанционните съдилища по граждански и търговски дела е отбелязала малък спад в сравнение с 2017 г.<sup>53</sup>, макар че остава почти непроменена за административните дела<sup>54</sup>. Делът на приключените дела се е увеличил и към момента е над 100 %<sup>55</sup>, което означава, че правосъдната система е в състояние да решава повече дела от тези, които са заведени. По принцип продължителността на производствата, отнасящи се до специфични области на правото на ЕС е сравнително малка<sup>56</sup>, като изключение правят делата, свързани с изпиране на пари<sup>57</sup>.

**Законодателните изменения, засягащи човешките ресурси, могат да възпрепятстват усилията на Румъния за намаляване на продължителността на съдебните производства.** Няколко законодателни промени от 2018 г. биха могли да изложат на риск усилията за намаляване на прекомерната продължителност на

---

<sup>49</sup> Той е съставен от министъра на правосъдието, председателя на Висшия съдебен съвет, председателя на Върховния касационен съд и генералния прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд.

<sup>50</sup> План за действие, одобрен с Решение № 282 от 2016 г. на правителството.

<sup>51</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 27.

<sup>52</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 28.

<sup>53</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 6.

<sup>54</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 8.

<sup>55</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 10.

<sup>56</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 16, 17, 18, 19 и 20.

<sup>57</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 21.

гражданските и наказателните дела<sup>58</sup>. Премахнати са разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс относно производствата, разглеждани при закрити врати, целящи подобряване на ефикасността на разглеждането на делата<sup>59</sup>. Основното безпокойство обаче произтича от измененията на законите за съдебната власт, които има опасност да допринесат за увеличаване на недостига на човешки ресурси (вж. по-горе), но също така изискват и участието на повече съдии в определени състави<sup>60</sup> или по-висок ранг на лицата в специализираните прокуратури. Заинтересованите страни изразяват също така безпокойство във връзка с ефикасността на правосъдната система<sup>61</sup>. В отговор на тези опасения Висшият съдебен съвет е стартирал два проекта, насочени към идентифициране на инструментите, необходими за развиване на правосъдната система и за преодоляване на причините за претоварване на съдилищата<sup>62</sup>.

## **II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА**

В Румъния до голяма степен е въведена законодателна и институционална уредба за борба с корупцията. Продължава прилагането на настоящата Национална стратегия за борба с корупцията, която обхваща периода 2016—2020 г. Координацията на прилагането ѝ се осигурява от Министерството на правосъдието. Специализираната прокуратура за борба с корупцията — Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) — е компетентна да разследва случаи на корупция по средните и високите етажи на властта, а всички други случаи на корупция се разследват от генералната прокуратура. В Министерството на вътрешните работи съществува специализирана дирекция за борба с корупцията, която е компетентна по въпроси, свързани с почтеността (интегритета) и корупцията сред наетите от министерството служители, включително полицията. Националната агенция по интегритет (НАИ) отговаря за мониторинга и проверката на имуществото, конфликтите на интереси и несъвместимостта, включително на всички служители на изборна длъжност. Националната агенция за управление на иззето имущество (НАУИИ) се занимава с управлението на иззетото и конфискуваното имущество, придобито от престъпна дейност.

**В индекса на „Прозрачност без граници“ за възприемане на корупцията Румъния има 44 от 100 точки и заема 19-то място в Европейския съюз и 70-то в световен мащаб<sup>63</sup>. 83 % от анкетираните румънски граждани считат, че корупцията е широко**

<sup>58</sup> Установено бе, че Румъния е извършила нарушение на член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за правата на човека поради прекомерната продължителност на гражданските или наказателните производства по значителен брой дела, като впоследствие тя намери структурни решения на този въпрос. *Напр.* Решение на Европейския съд по правата на човека от 26 ноември 2013 г., дело Vlad/Румъния (жалба № 40756/06, ) е основополагащо дело за 30 повтарящи се дела относно прекомерната продължителност на граждански и наказателни производства и липсата на ефективни правни средства за защита, като Комитетът на министрите на Съвета на Европа продължава да упражнява засилен надзор по този въпрос.

<sup>59</sup> Влизането в сила на съответната разпоредба на Гражданския процесуален кодекс бе забавено няколко пъти и в крайна сметка бе отменено.

<sup>60</sup> Влизането в сила на тези разпоредби, отнасящи се до тричленния съдийски състав (вместо двучленен), бе отложено до 2021 г. (Закон № 239/2019, одобрено ИПП № 92/2018 за изменение и допълнение на някои нормативни актове в областта на правосъдието).

<sup>61</sup> Информация, предоставена от MEDEL при онлайн консултацията със заинтересовани страни във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>62</sup> Информация, предоставена от Висшият съдебен съвет при онлайн консултацията със заинтересовани страни във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>63</sup> „Прозрачност без граници“ (Transparency International) (2020 г.), Индекс за възприятие на корупцията за 2019 г.

разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 71 %), а 64 % от хората се чувстват лично засегнати от корупция в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26 %) <sup>64</sup>. Що се отнася до предприятията, 97 % от дружествата считат, че корупцията е широко разпространена (средната стойност за ЕС е 63 %), а 88 % от дружествата — че корупцията представлява проблем при извършването на стопанска дейност (средната стойност за ЕС е 37 %). В същото време 58 % от анкетирания са на мнение, че се провеждат достатъчно успешни наказателни преследвания, които да възпират хората от корупционни практики (средната стойност за ЕС е 36 %), докато 37 % от дружествата считат, че хората и предприятията, уличени в даване на подкуп на висш служител, са получили подходящо наказание (средната стойност за ЕС е 31 %) <sup>65</sup>.

**Румъния разполага с цялостна национална стратегическа рамка за борба с корупцията, основана на широкото участие на национални и местни участници на институционално равнище.** В настоящата национална стратегия за борба с корупцията (НСБК), обхващаща периода 2016—2020 г., се предвижда доброволното участие на много голяма част от публичната администрация, включително местното управление и държавните предприятия, както и правоприлагащите органи, прокуратурата, съдилищата и гражданското общество. Инструментите за превенция се основават на плановете за предотвратяване на корупцията, разработени от всяка участваща институция посредством самооценка и оценки на риска, съвместно разработени методологии, както и партньорски оценки. Ефективността на стратегията зависи до голяма степен от политическия ангажимент, като нейното изпълнение в периода 2017—2019 г. бе по-скоро забавено, въпреки сроковете, определени от правителството през август 2016 г. През 2019 г. ангажиментът на настоящото правителство за справяне с корупцията се превърна в нов тласък за прилагане на превантивната национална стратегия за борба с корупцията. Равнището на прилагане на стратегията се увеличи и превантивните действия се проследяват както на национално, така и на местно равнище. Понастоящем Министерството на правосъдието оценява стратегията с оглед на създаването на следваща стратегия <sup>66</sup>.

**Ефективността на разследването и санкционирането при случаи на корупция бе повлияна от упражнявания натиск върху правната и институционалната уредба.** В периода 2013—2017 г. резултатите на институциите, участващи в разследването, наказателното преследване и произнасянето на решения за корупция по високите и средните етажи на властта, са били много добри и постоянни. През 2018 и 2019 г., независимо че институциите продължиха да разследват и да налагат санкции за корупционни престъпления по високите етажи на властта, докладите по МСП отбелязаха тенденция за упражняване на натиск върху ключовите институции за борба с корупцията и нарастващи опасения, че продължаващият натиск е оказал отрицателно въздействие. Както НДБК, така и генералният прокурор <sup>67</sup> докладват за стъпка назад по отношение на резултатите в борбата с корупцията за 2019 г. Временното ръководство за продължителен период е повлияло върху способността им да се справят с постоянния натиск и непрекъснатите предизвикателства. Техният институционален капацитет е допълнително засегнат от вредните последици на разпоредбите относно

<sup>64</sup> Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

<sup>65</sup> Флаш Евробарометър № 482 (2019 г.). Отношение на предприятията към корупцията в ЕС.

<sup>66</sup> Освен на вътрешна оценка, Националната стратегия за борба с корупцията се оценява и от външен изпълнител.

<sup>67</sup> Информация, получена в контекста на посещението в страната.

човешките ресурси в изменените закони за съдебната власт<sup>68</sup>. Създаването на Отделението за разследване на престъпления в съдебната система (ОРПСС) също е оказало въздействие върху резултатите от борбата с корупцията по високите етажи на властта<sup>69</sup>. Освен това редица решения на Конституционния съд са оказали особено въздействие върху делата за корупция по високите етажи на властта, главно решения относно практиките за определяне на тричленните и петчленните наказателни съдийски състави във Върховния касационен съд<sup>70</sup>, относно методите за техническо наблюдение (подслушване)<sup>71</sup> и относно свързаното с корупцията престъпление злоупотреба със служебно положение<sup>72</sup>. Според НДБК комбинираните последици от тези решения са особено тежки и водят до прекратяването на разследвания и отмяна на дела в съда, отмяна на окончателни съдебни решения и възобновяване на съдебни процеси по съществуващото на делото, с риск от потенциална възможност да бъде избегната наказателна отговорност за корупционни престъпления. През първите месеци на 2020 г. положението изглежда се е подобрило поради намаления политически натиск и назначенията на стабилни ръководни екипи. Въпреки това се запазва несигурността във връзка с текущите разследвания и висящите съдебни дела за корупция по високите етажи на властта. В периода 2015—2019 г. Румъния беше на второ място сред държавите членки по брой на разследванията на OLAF (40), приключили с финансова препоръка<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Като например рязкото повишаване на изискванията за прослужено време за прокурорите или новите правила за делегациите. Въздействието на недостига на служители също беше по-голямо, тъй като в същото време прокуратурите бяха принудени да развият собствен капацитет за мерки за наблюдение и подслушване.

<sup>69</sup> По отношение на случаи, които включват съдия или прокурор, отделението запазва правомощията за наказателно преследване на всички други потенциално участващи лица. Ето защо редица сложни случаи на корупция по високите етажи на властта, разследвани от НДБК и включващи разследвания на публични служители на изборна длъжност, са предадени на новото отделение, макар че отделението не разполага с достатъчно персонал и експертен опит. Откакто започна да функционира през октомври 2018 г. отделението е внесло незначителен брой обвинителни актове. Освен това отделението е оттеглило жалбите по няколко дела за корупция по високите етажи на властта, които са били подадени преди това от НДБК. Вж. също доклада за напредъка по МСП от 2019 г.

<sup>70</sup> Решения на Конституционния съд на Румъния № 685/2018 и № 417/2019. Конституционният съд постанови, че практиката за назначаване на *de jure* членове — по един от състав (председателят или заместник-председателят на Върховния съд) — в петчленния съдийски състав на Върховния касационен съд (ВКС) противоречи на правилото, съгласно което всички членове трябва да бъдат избрани чрез жребий. Той постанови също така, че противно на приложимото законодателство ВКС не е определил специални тричленни съдийски състави, които да разглеждат на първа инстанция корупционни престъпления. Решенията на Конституционния съд означават, че е възможно възобновяване на въззивното производство или повторно разглеждане на делата на първа инстанция при определени условия, посочени в съответните решения на Конституционния съд. Понастоящем пред Съда на ЕС има няколко висящи преюдициални запитвания относно правните последици от тези решения на Конституционния съд и тяхната съвместимост с правото на ЕС (съединени дела C-357/19 и C-547/19, дело C-379/19 и съединени дела C-811/19 и C-840/19).

<sup>71</sup> В периода 2016—2020 г. са постановени редица решения. Решенията на Конституционния съд означават, че във връзка с всички бъдещи дела прокуратурата не би следвало повече да използва техническия и човешкия капацитет на разузнавателните служби за събиране на доказателства, които да бъдат използвани в наказателни производства, а следва да изгради собствен капацитет.

<sup>72</sup> Решение на Конституционния съд на Румъния от 2016 г. Несигурността в легалното определение на престъплението е довела до прекратяване на разследвания или на дела в съда. Необходимо е законодателният орган да изясни определението в Наказателния кодекс, какъвто е случаят с редица решения на Конституционния съд.

<sup>73</sup> OLAF е отправила финансови препоръки до институциите на ЕС или националните органи, предоставящи или управляващи средства на ЕС, като с препоръките се цели възстановяване на средствата на ЕС, станали обект на измама спрямо бюджета на ЕС. Финансовите препоръки на OLAF

**Продължаващата несигурност относно измененията на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс излагат на риск борбата с корупцията.** Редица изменения на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс отдавна е трябвало да бъдат приети<sup>74</sup>. Посредством тези изменения по-специално следва да се намерят правни и свързани с политиката отговори във връзка с редица много важни решения на Конституционния съд, постановени от 2014 г. насам, с които са отменени разпоредби на кодексите, и по-специално е повлияно върху борбата с корупцията и организираната престъпност<sup>75</sup>. Въпреки това през април 2019 г. парламентът прие посредством спешни процедури изменения на Наказателния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс и специалния закон относно корупцията, имащи потенциални отрицателни последици за борбата с престъпността като цяло, и по-специално за борбата с корупцията. Тези изменения, следващи първоначалния неуспешен опит за отслабване на наказателните кодекси през 2018 г.<sup>76</sup>, бяха широко критикувани и през юли 2019 г. бяха обявени за противоконституционни<sup>77</sup>. Поради това те не са влезли в сила. Задачата за привеждане на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс в съответствие с решенията на Конституционния съд все още не е изпълнена. По тази причина правната несигурност и рисковете за устойчивостта на борбата с корупцията продължават да съществуват.

**Ефективното наказателно преследване продължава да среща други пречки.** Един конкретен въпрос засяга отчетността на парламента при вземането на неговите решения по искания на прокуратурата за разрешаване на превантивни мерки, като например претърсване или арест, и по искания за разрешаване на разследване срещу член на парламента, който е бивш или настоящ министър. В отговор на препоръките на МСП и GRECO<sup>78</sup> през 2019 г. Камарата на депутатите измени процедурния си

---

в двете основни области на споделено управление (европейските структурни и инвестиционни фондове и селското стопанство) в периода 2015—2019 г. се отнасят за 0,35 % от общите плащания за Румъния за годините 2015—2019 г. (със средна за ЕС-27 стойност от 0,36 %). Финансовото отражение на установените от самата Румъния нередности възлиза обаче на повече от 2,92 % (Доклад на OLAF от 2019 г., таблица 6).

<sup>74</sup> В докладите по МСП непрекъснато се отправят препоръки за подобряване на стабилността на кодексите чрез изменения, ограничени до онова, което се изисква конкретно от решенията на Конституционния съд и от транспонирането на директивите на ЕС. В доклада по МСП от 2017 г. Комисията препоръчва реформата на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс да приключи, като парламентът постигне напредък с представените от правителството изменения.

<sup>75</sup> Вж. предишната точка. Няколко правителства са приели редица законопроекта и извънредни постановления, но повечето от тях са все още висящи в парламента.

<sup>76</sup> Първият неуспешен опит за отслабване на Наказателния кодекс е извършен през 2018 г. Законодателните промени от 24 април 2018 г. на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс посредством спешна процедура бяха остро критикувани. През октомври 2018 г. Конституционният съд постанови, че много от разпоредбите са противоконституционни. В резултат на това в доклада по МСП от ноември 2018 г. (COM(2018)851) бе дадена допълнителна препоръка за преразглеждане на текстовете на двата кодекса при цялостно отчитане на необходимостта от съвместимост с правото на ЕС и международните инструменти за борба с корупцията, както и на препоръките по линия на МСП и становището на Венецианската комисия (CDL-AD(2018)021).

<sup>77</sup> Решение на Конституционния съд на Румъния № 466 от 29 юли 2019 г.

<sup>78</sup> Препоръка 10 на МСП: „Да бъдат приети 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

правилник, като се позова на критериите, определени от Венецианската комисия. Новата процедура все още не е изпитана, а Сенатът не разполага с подобна процедура. Две искания от прокуратурата през 2019 г. за започване на разследване на двама бивши министри и членове на парламента бяха отхвърлени.

**Националната агенция по интегритет (НАИ) продължава да осъществява своята дейност, макар че нейната ефективност е поставена под натиск поради отслабването на нормативната ѝ уредба и намаляването на ресурсите.** НАИ отговаря за разглеждането на административни конфликти на интереси, несъвместимостта и богатството с неизяснен произход, като е натрупала съществен опит. Налагането на санкции за несъвместимост и конфликти на интереси е важен елемент от предотвратяването на корупцията. НАИ също така е разработила стабилни инструменти за предотвратяване на административни конфликти на интереси, по-специално в областта на обществените поръчки, както и цялостни кампании за повишаване на осведомеността, включително свързани с национални и местни избори. В докладите по МСП се подчертават продължаващите предизвикателства пред правната уредба относно почтеността на магистратите, необходимостта от стабилност и яснота, както и от солидна и стабилна уредба<sup>79</sup>. Няколко законодателни промени, които са в сила от 2019 г., отслабиха режима, приложим за несъвместимостта и конфликтите на интереси<sup>80</sup>. В резултат на това НАИ е трябвало да прекрати значителен брой текущи разследвания, а други дела в съда са били прекратени. НАИ също така докладва за увеличаване на предизвикателствата при изпълнението на санкциите след постановяване на окончателни съдебни решения спрямо служители на местната власт на изборна длъжност, в резултат на което санкциите при несъвместимост или конфликт на интереси не се изпълняват, което има последици за прилагането на правилата относно почтеността във връзка с провеждането на избори. Агенцията предложи да работи с Министерството на правосъдието и заинтересованите страни за преразглеждане на законите относно почтеността и за създаване на цялостна и консолидирана правна уредба. Макар че натовареността на агенцията по време на избори се увеличава значително, нейният бюджет беше намален.

**През последните години са въведени етични кодекси и кодекси за поведение за членовете на парламента<sup>81</sup> и правителството<sup>82</sup>,** които са в допълнение към съществуващите кодекси за държавните служители. Ефективността на механизма за прилагане на кодекса за поведение на членовете на парламента обаче все още подлежи

---

да се даде възможност за реакция от страна на Висшия магистратски съвет и гражданското общество“; Група държави срещу корупцията (GRECO) (2020 г.), Четвърти кръг на оценка.

<sup>79</sup> В докладите по МСП се изразява съжаление във връзка с липсата на устойчива уредба относно почтеността (вж. например COM(2017)44).

<sup>80</sup> Едно конкретно опасение е във връзка с разпоредба, с която се въвежда тригодишна давност за преследване на деянията, представляващи конфликт на интереси или несъответствие. В резултат на това НАИ е трябвало да приключи около 200 разследвания, което допълнително е довело до прекратяване на дела в съда, в резултат на което понастоящем не е ясно дали след постановяването на окончателно съдебно решение все още се прилага санкция, ако решението (а не самият доклад на НАИ) е постановено след изтичането на тригодишната давност.

<sup>81</sup> Решение № 77/2017 на парламента на Румъния относно кодекса на поведение на депутатите и сенаторите.

<sup>82</sup> Кодекс за поведение на членовете на правителството: <http://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/cod-de-conduita-al-membrilor-guvernului>.



на доказване, тъй като случаите, при които такива членове са били дисциплинарно наказани, са само няколко<sup>83</sup>.

**Националната агенция за управление на иззето имущество (НАУИИ) функционира пълноценно.** Мисията на НАУИИ е да осигурява ефективна степен на изпълнение на заповедите за отнемане, издадени по наказателни дела, посредством ефективно управление на иззетото имущество, което е предадено на агенцията от съдии и прокурори. Тя отбелязва напредък в разработването на национална интегрирана система за мониторинг на мерките, предприемани от органите на всеки етап от процеса на възстановяване на имущество. През декември 2019 г. над 30 неправителствени организации поискаха от правителството да възстанови разпоредбите във връзка с мандата на НАУИА, отнасящи се до „повторното използване за обществени цели“<sup>84</sup>, което би гарантирало, че част от конфискуваните приходи от престъпна дейност се използват за финансиране на проекти за превенция на престъпността, видими за обществото<sup>85</sup>.

**От 2004 г. насам Румъния разполага със специален закон относно защитата на лица, съобщаващи за нередности.** Лобирането се регулира с актове с незадължителен характер, по-специално чрез създаването на доброволен регистър за прозрачност. Аспекти на „кадровата въртележка“ се регулират в специфични правни разпоредби<sup>86</sup>. Законодателните разпоредби гарантират защита от публичните органи, публичните институции и други субекти за служителите, докладващи за нарушения на закона<sup>87</sup>. Много институции са приели оперативни процедури, насочени към прилагане на законодателството във връзка с лицата, съобщаващи за нередности, и други инструменти относно почтеността. Частният сектор обаче не попада в обхвата на съществуващото законодателство.

### **III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ**

В Конституцията е заложено правото на свобода на изразяване на мнение, както и правото на достъп до всяка информация от обществен интерес. В Закона за аудио-визуалните услуги се определят мисията и състава на медийния регулаторен орган и задължението му да гарантира прозрачността на организацията, функционирането и финансирането на средствата за масово осведомяване в аудио-визуалния сектор<sup>88</sup>.

**Регулаторният орган в областта на аудио-визуалните медии е Националният съвет за аудио-визия (НСАВ).** Неговата мисия е определена в Закона за аудио-

---

<sup>83</sup> Група държави срещу корупцията (GRECO) (2020 г.), Четвърти кръг на оценка. В доклада по МСП от 2019 г. допълнително се изтъква, че липсата на изрични разпоредби относно зачитането на независимостта на съдебната власт не разяснява дали кодексите за поведение са в състояние да изпълняват функциите на ефективни инструменти за отчетност.

<sup>84</sup> През 2018 г. правителството прие извънредно постановление, с което бе премахнато повторното използване за обществени цели. Член 60 от извънредно постановление на правителството № 114/2018 за изменение на член 37 от Закон № 318/2015.

<sup>85</sup> Център за правни ресурси: <http://www.crj.ro/apel-pesto-30-de-onguri-solicita-guvernului-romaniei-inlaturarea-efectelor-destructive-ale-oug-114-2018-in-privinta-reutilizarii-sociale-a-sumelor-confiscate-din-infractiuni/>.

<sup>86</sup> Закон № 161/2003; Извънредно постановление № 66/2011 на правителството и Закон № 98/2016.

<sup>87</sup> <https://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>.

<sup>88</sup> Репортери без граници (2020 г.) World Press Freedom Index (Световен индекс за свобода на печата): Румъния заема 48 място в света: <https://rsf.org/en/ranking>.

визуалните услуги<sup>89</sup>. НСАВ е автономен публичен орган, който е под контрола на парламента и е гарант за обществения интерес в областта на аудио-визуалните комуникации<sup>90</sup>. Решенията и становищата на НСАВ са публично достъпни на уебсайта на съвета<sup>91</sup>. Съветът се състои от 11 членове, назначени от парламента — от мнозинството от присъстващите сенатори и депутати, за срок от 6 години — като те се номинират от Сената (3-ма членове), Камарата на депутатите (3-ма членове); президента на Румъния (2-ма членове); и правителството (3-ма членове). Съгласно резултатите от мониторинга на медийния плурализъм (ММП 2020) независимостта и ефективността на медийния орган се оценяват като изложени на нисък риск. Отбелязва се обаче ограниченият експертен опит на някои от назначените членове и липсата на съгласуваност относно нормите<sup>92</sup>. От посещението в държавата става ясно, че отделеният от държавата бюджет за финансиране на дейността на НСАВ е засегнат от кризата с Covid-19, поради което органът не разполага с достатъчно персонал, по-специално с оглед на допълнителните задачи, свързани с цифровата среда<sup>93</sup>.

**По отношение на саморегулацията в сектора на печатните медии са установени професионални норми на равнище редакция или издателство.** Съгласно резултатите от ММП 2020 липсата на конкретни гаранции за редакторска независимост и професионални норми — или посредством законодателството, или чрез саморегулация — е повод за загриженост.

**Уредбата във връзка с прозрачността на собствеността върху медиите изглежда непълна.** В Закона за аудио-визуалните услуги<sup>94</sup> се предвижда задължение за Съвета да гарантира прозрачността на организацията, функционирането и финансирането на средствата за масово осведомяване в аудио-визуалния сектор. Правилата, уреждащи прозрачността на собствеността върху медиите, също са включени в дружественото право<sup>95</sup>.

**По информация от доклади държавната реклама се използва като средство за държавна намеса.** Съгласно резултатите от ММП 2020 е налице висок риск за медийния плурализъм в това отношение. Заинтересовани страни съобщават, че в законодателството по отношение на изискванията за оповестяване съществуват пропуски, които се разглеждат като фактор, допринасящ за липсата на прозрачност и за потенциална злоупотреба<sup>96</sup>. Разпределението на средствата за държавна реклама по лично усмотрение също така е инструмент, използван от държавните органи за намеса в медиите, по-специално на местно равнище<sup>97</sup>.

---

<sup>89</sup> Закон 504/2002.

<sup>90</sup> Информация, предоставена от Румъния за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>91</sup> Уебсайт на Националния съвет за аудио-визуални медии: <http://www.cna.ro/-Informa-ii-privind-licen-ele-.html>

<sup>92</sup> Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

<sup>93</sup> В този контекст следва да се припомни, че в преработената Директива за аудио-визуалните медийни услуги (AVMSD) се определят конкретни гаранции за независимостта и ефективността на националните медийни регулатори. Румънските органи са изготвили първи проект на закона за транспониране на преработената Директива за аудио-визуалните медийни услуги.

<sup>94</sup> Закон за аудио-визуалните услуги № 504/2002 (*Legea audiovizualului*).

<sup>95</sup> Закон 31/1990.

<sup>96</sup> Информация, предоставена от Европейската федерация на журналистите за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>97</sup> Констатации от мониторинга на медийния плурализъм за 2020 г., както е потвърдено и разяснено по време на посещението в държавата.

**Въпреки че свободата на изразяване на мнение е призната в Конституцията<sup>98</sup>, а достъпът до журналистическата професия е неограничен, някои докладвани проблеми произтичат от прилагането на правната уредба.** Съгласно резултатите от ММП 2020 се посочват някои проблеми, свързани със защитата на свободата на изразяване, като се отчита че те възникват по-скоро в резултат на проблеми с прилагането на нормативната уредба, отколкото със самата нея. Законодателството, предназначено да защитава достойнството и репутацията на хората, изисква тези интереси да бъдат балансирани спрямо свободата на изразяване на мнение. Съгласно резултатите от ММП 2020 са налице несъответствия в тълкуването на закона и тежестта на прилаганите спрямо журналисти санкции в този контекст<sup>99</sup>. При преразглеждането на Наказателния кодекс през 2014 г. обаче „клеветата“ и „обидата“ бяха декриминализирани.

**Прилагането на конституционното право на достъп до всяка информация от обществен интерес е изправено пред препятствия.** Съгласно резултатите от ММП 2020, когато става въпрос за достъп до документи, притежавани от публични органи, има проблеми с прилагането на това право. Заинтересовани страни докладват, че често пъти отговорите закъсняват<sup>100</sup> и/или са непълни. Въпреки това съгласно резултатите от ММП 2020 при всички спорни дела, засягащи въпроси като журналистически достъп и използването на документи или защитата на източници, решенията се постановяват в съда съгласно съдебната практика на ЕCHR<sup>101</sup>. Няколко заинтересовани страни<sup>102</sup> се позовават на твърдяни злоупотреби със законодателството за защита на данните с оглед ограничаване на свободата на медиите. Дерогацията за обработката на лични данни за журналистически цели е ограничена с румънския Закон за защита на данните<sup>103</sup>. Съгласно резултатите от ММП 2020 се отчита, че „националната версия на Общия регламент относно защитата на данните“ не засяга адекватно защитата за журналистическа работа и се съобщава за случай, за който се твърди, че румънският Орган за защита на данните (ОЗД) е поискал от новинарски медии да разкрият свои източници.

**Докладвани са заплахи срещу румънски журналисти поради тяхната професионална дейност.** През 2019 г. и 2020 г. на Платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите бяха публикувани четири сигнала, засягащи Румъния: два сигнала, свързани с дела за обида

---

<sup>98</sup> Член 30 от Конституцията на Румъния.

<sup>99</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека от 28 юли 2020 г., *Monica Macovei/Румъния* (жалба № 53028/14), в което се посочва нарушението на правото на свобода на изразяване на мнение и се приема, че средството за правна защита — обезщетение за причинени вреди, както и заповедта за плащане, за да бъде окончателното решение публикувано във вестници — е имало възпиращ ефект върху свободата на изразяване на жалбоподателя.

<sup>100</sup> Срокът за отговор е удължен от 30 на 60 дни. Вж. <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>. Това удължаване обаче е временно, тъй като е въведено с член 56, приложение 1 към Президентски указ № 195/2020 и неговото прилагане е ограничено до периода на извънредното положение.

<sup>101</sup> Изявление на представителя на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ): <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>.

<sup>102</sup> Информация, получена в контекста на посещението в Румъния.

<sup>103</sup> Член 7 от Закон № 190/2018.

във връзка с клеветата, един за смъртна заплаха, насочена към разследващ журналист<sup>104</sup>, и един за прекъсване на предаването на телевизионна станция<sup>105</sup>.

#### **IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПА НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМООГРАНИЧАВАНЕ**

Румъния е полупрезидентска представителна демократична република. Румънският парламент е двукамарен и се състои от Сенат (горна камара) и Камара на депутатите (долна камара). Право на законодателна инициатива имат правителството, депутатите, сенаторите или група от не по-малко от 100 000 граждани<sup>106</sup>. Конституционният съд е гарант за върховенството на Конституцията и отговаря за контрола за конституционност на законите<sup>107</sup>.

**Процесът на подготовка и приемане на закони е добре регламентиран, като включва широк набор от механизми за осигуряване на взаимозависимост и взаимоограничаване на институциите.** Съгласно Конституцията законодателният орган е парламентът, докато правителството има единствено делегирани правомощия в законодателния процес. В обикновения законодателен процес се предвижда, че проектът на законодателство следва да бъде одобрен от публичните органи, които отговарят за неговото прилагане, и подлежи на обществена консултация<sup>108</sup>. Освен това Законодателният съвет, който е консултативен експертен орган на парламента, дава становище по всички нови законопроекти, гарантира систематичното уеднаквяване и координация на цялото законодателство и води официален регистър на законодателството на Румъния<sup>109</sup>. Когато законодателната инициатива се упражнява от правителството, законопроектът трябва да бъде внесен в парламента, където се обсъжда и се приема от двете камари. Президентът на Румъния обнародва закона, но има правомощието да върне еднократно закона в парламента за ново разглеждане<sup>110</sup>. Предварителна оценка на конституционността може да бъде поискана от председателя на Камарата на депутатите, председателя на Сената, правителството, група членове на парламента, Върховния касационен съд, президента на Румъния или омбудсмана.

**Често пъти обикновеният законодателен процес се възпрепятства от широкоразпространената употреба на извънредни правителствени постановления (ИПП)<sup>111</sup>.** В Конституцията се предвижда, че приемането на ИПП е възможно само при изключителни и обосновани неотложни случаи, но не и във връзка с определени категории закони, като например конституционни закони или закони, засягащи основните права. Въпреки това последните няколко правителства са използвали ИПП, за да законодателстват в много области, включително по въпроси, свързани с

<sup>104</sup> Разследването по делото все още не е приключило.

<sup>105</sup> Платформа на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите. Всички са публикувани и на платформата за картографиране на свободата на медиите.

<sup>106</sup> Член 74 от Конституцията на Румъния. Гражданите, които упражняват правото си на законодателна инициатива, трябва да бъдат от поне една четвърт от областите на държавата, като във всяка от тези области или в община Букурещ трябва да бъдат събрани поне по 5000 подписа в подкрепа на инициативата.

<sup>107</sup> Член 142 от Конституцията на Румъния.

<sup>108</sup> Инициаторът на законодателен акт е задължен да публикува законопроекта най-малко 30 дни преди представянето му за анализ, одобрение и приемане.

<sup>109</sup> Член 79 от Конституцията на Румъния.

<sup>110</sup> Член 77, параграф 2 от Конституцията на Румъния.

<sup>111</sup> ИПП придобиват правна сила веднага след като бъдат публикувани в Официален вестник. Макар че в крайна сметка те трябва да бъдат утвърдени като закони от парламента, за това няма срок.

правосъдието и провеждането на избори, както и в области, засягащи основните права, което поражда опасения относно качеството на законодателството, правната сигурност и зачитането на разделението на властите<sup>112</sup>. За разлика от обикновената законодателна процедура тук не е налице задължение за провеждане на консултации и не могат да се извършват институционални проверки<sup>113</sup>. Макар че омбудсманът („*Avocatul Poporului*“) може да оспори използването на ИПП пред Конституционния съд, това правомощие се използва рядко. При проведения през май 2019 г. консултативен референдум, който беше организиран по инициатива на президента на републиката<sup>114</sup>, мнозинството от гражданите подкрепиха забраната за приемане на ИПП в областта на правосъдието, както и увеличаването на обхвата на правото на оспорване на такива постановления директно пред Конституционния съд, а от други органи — пред омбудсмана.

**В контекста на пандемията от COVID-19 беше обявено извънредно положение.** На 16 март със съгласието на парламента президентът на републиката обяви извънредно положение<sup>115</sup>. В този контекст Румъния уведоми Съвета на Европа за дерогация от задълженията съгласно Европейската конвенция за правата на човека<sup>116</sup>. След искане от страна на омбудсмана във връзка с глоби, които могат да бъдат прилагани, наред с другото, за неспазване на правилата за карантина<sup>117</sup>, Конституционният съд установи, че оспорваните разпоредби са били противоконституционни предвид факта, че тъй като с тях се ограничават или засягат основни права и свободи на гражданите или основните институции на държавата, те трябва да бъдат приети чрез закон — като официален акт на парламента, а не чрез ИПП<sup>118</sup>.

**В законодателните изменения много пъти липсват предвидимост и качество, което поражда опасения по отношение на обществения интерес.** Институционални заинтересовани страни докладват, че основното законодателство се променя твърде често, въпреки че целта на измененията често е неясна, а произтичащите от това закони

---

<sup>112</sup> Доклад по МСП от януари 2017 г.; Доклад по МСП от ноември 2017 г.; Доклад по МСП от ноември 2018 г.; Доклад по МСП от октомври 2019 г.; Становище CDL-AD(2018)021 на Венецианската комисия; Становище CDL-AD(2019)014 на Венецианската комисия, Група държави срещу корупцията (GRECO) (2018 г.), Ad-hoc доклад относно Румъния и Група държави срещу корупцията (GRECO) (2016 г.), Четвърти кръг на оценка — Доклад за оценка.

<sup>113</sup> Могат да се представят само необвързващи становища (напр. становище на Законодателния съвет)

<sup>114</sup> Представените по време на референдума въпроси бяха следните: „1. Съгласни ли сте със забраната на амнистии и помилвания за престъпления, свързани с корупция?; 2. Съгласни ли сте със забраната за одобрението от страна на правителството на извънредни постановления в областта на престъпленията, наказанията и съдебната организация, както и с увеличаването на обхвата на правото на директно обжалване на такива постановления пред Конституционния съд?“.

<sup>115</sup> Указ за въвеждане на извънредно положение на територията на Румъния от 16 март 2020 г. Първоначално извънредното положение беше обявено за срок от 30 дни, но впоследствие беше удължено за нов срок от 30 дни. След решения на Конституционния съд, в които се поставят под въпрос правното основание на извънредното положение и ролята на парламента при вземането на тези решения, парламента прие Закон № 55/2020 за установяване на гражданските права, които могат да бъдат ограничени по време на пандемия. След края на втория период на извънредно положение, от 15 май насам Румъния се намира в „състояние на опасност“.

<sup>116</sup> Постоянно представителство на Румъния към Съвета на Европа (2020 г.), Вербална нота JJ9014C от 18 март 2020 г. Румъния оттегли дерогацията на 15 май 2020 г. (Постоянно представителство на Румъния към Съвета на Европа (2020 г.), Вербална нота JJ9051C от 15 май 2020 г.)

<sup>117</sup> Искане, позоваващо се на ИПП № 34/2020. Омбудсманът се позова на липсата на яснота и предвидимост на правния текст, в който не се съдържа точно описание на нарушение и се допуска налагането на санкции да бъде възможно посредством постановления на военните.

<sup>118</sup> Решение № 152/2020 от 6 май 2020 г.

могат да бъдат противоречиви<sup>119</sup>. Бързите промени в законодателството посредством ИПП и липсата на правна сигурност също са в ущърб на инвестиционната среда<sup>120</sup>. През последните три години в различни области на политиката са инициирани и приети от парламента редица законодателни изменения на същите закони, включително противоречиви промени. В хода на законодателния процес Законодателният съвет често упражнява правомощието си да изтъква противоречивата същност на проектите за изменение, както и възможната им несъвместимост с Конституцията, но становищата му са само консултативни. Голяма част от приетите от парламента законодателни предложения са оспорени пред Конституционния съд преди тяхното обнародване.

**Въпреки въведената уредба оценките на въздействието и обществените консултации не са използвани в достатъчна степен.** Макар че проектите на нормативни актове се предават на съответните публични органи за анализ и одобрение едва след приключване на обществените консултации, тази процедура за провеждане на консултации се разглежда като официална<sup>121</sup>. Много местни и централни органи обаче не публикуват предложеното законодателство за обществено обсъждане и често пъти ограничаването на прозрачността се основава на причини, свързани с неотложност или национална сигурност<sup>122</sup>.

**Правителството е предприело мерки за подобряване на прозрачността и отчетността.** С тези мерки, предприети на национално и местно равнище, се поставя за цел осигуряването на свободен достъп до администрацията посредством приемането на принципи и инициативи на правителството за открито управление. Правителството е предоставило и специална платформа за данни със свободен достъп, където списъкът с такива данни е публично достъпен<sup>123</sup>. В Рамката на Комисията за оценка на публичната администрация и управление резултатът на Румъния по отношение на качеството на данните за обществените поръчки и прозрачността при възлагането на обществените поръчки е много нисък<sup>124</sup>.

**Правителството е поело ангажимент да въведе план за действие за решаване на въпроса с изпълнението на съдебните решения и прилагането на съдебната практика от публичната администрация.** След като е установено, че е нарушила член 6, параграф 1 от Европейската конвенция по правата на човека поради бездействие или значително забавяне от страна на държавата или на правни субекти, действащи за сметка на държавата, във връзка със спазването на окончателни съдебни решения на националния съд<sup>125</sup>, Румъния е трябвало да въведе структурни мерки, необходими да се гарантира изпълнението от страна на публичната администрация на имуществени и неимуществени решения. Румъния се намира под засиления надзор на Комитета на министрите на Съвета на Европа във връзка с изпълнението на това

---

<sup>119</sup> Примерите за посочени в предишните доклади по МСП институционални заинтересовани страни, изразяващи това опасение, включват Върховният касационен съд, НДБК и НАИ.

<sup>120</sup> Липсата на правна сигурност е подчертана в контекста на европейския семестьър; Доклад по държави в рамките на Европейския семестьър за 2020 г.

<sup>121</sup> Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, 2018, стр. 868.

<sup>122</sup> Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, 2018, стр. 872.

<sup>123</sup> Портал с данни, поддържан от правителството: <http://data.gov.ro/>.

<sup>124</sup> Европейска комисия (2019 г.), Assessment framework for Public Administration and Governance (Рамка за оценка на публичната администрация и управлението): 2.4 точки от 10.

<sup>125</sup> Решение на Европейския съд по правата на човека от 6 септември 2005 г., *Săcăleanu group/Румъния* (жалба № 73970/01).

решение<sup>126</sup>. На 3 април 2019 г. Румънското правителство одобри меморандум относно мерките 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. Този план включва механизъм за предоставяне на точни статистически данни за осъществяване на бъдещ мониторинг.

**Независимите органи имат роля при зачитането на основните права и върховенството на закона.** Румънския институт за правата на човека (РИПЧ) е неакредитиран асоцииран член на Европейската мрежа на националните институции за правата на човека<sup>127</sup>, има мандат да насърчава и разглежда широк набор от въпроси, свързани с правата на човека в Румъния. През 2020 г. беше инициирана законодателна процедура за изясняване на мандата и функциите на РИПЧ, който въз основа на своята компетентност издава становища по искане на парламентарните комисии относно проекти или други въпроси, свързани с правата на човека, които се разглеждат от парламента<sup>128</sup>. Омбудсманът<sup>129</sup> е упълномощен да защитава правата и свободите на хората в техните отношения с публичните органи. Той е публичен орган — автономен и независим. Неговите правомощия включват сезиране на Конституционния съд за последващ конституционен преглед на закони и правителствени постановления, включително извънредни правителствени постановления<sup>130</sup>.

**Румънското гражданско общество е активно в защитата на върховенството на закона и е реагирало на опитите за ограничаване на дейността на неправителствени организации.** Свободата на сдруженията е заложена в Конституцията и в правителствено постановление 26/2000 се предвиждат правилата, уреждащи създаването на сдружения и фондации<sup>131</sup>. Този акт създава рамката за улесняване на достъпа на сдружения и фондации до частни и публични ресурси, както и партньорството между публичните органи и частноправни юридически лица без стопанска цел. Ключово значение за насърчаването на реформите е активното участие на гражданското общество в усилията за борбата с корупцията. Между 2017 г. и 2019 г. гражданското общество беше активно в критикуването на спорните реформи<sup>132</sup> и изразяваше силната си подкрепа за върховенството на закона. Заинтересовани страни съобщават, че е имало няколко опита за намеса в дейността на неправителствени организации<sup>133</sup>, но че съвместната реакция на гражданското общество е попречила те да се реализират<sup>134</sup>. По-специално заинтересованите страни са изразили опасенията си, че транспонирането на правилата на ЕС за борба с изпирането на пари и

<sup>126</sup> Отдел за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (2019 г.), решение CM/Del/Dec(2019)1340/H46-15.

<sup>127</sup> По-рано той е акредитиран със статут С, който обаче вече не е валиден статут за акредитация. Румънския институт е поискал акредитация през 2020 г.

<sup>128</sup> Информация, предоставена от Европейската мрежа на националните институции по правата на човека за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

<sup>129</sup> Омбудсманът не е член на ENNRHI и не е акредитиран. Омбудсманът е поискал акредитация през 2020 г.

<sup>130</sup> Член 15, букви з) и и) от Закон № 35/1997 от 13 март.

<sup>131</sup> През референтния период (2019—април 2020 г.) в официалния регистър са вписани 4173 федерации, сдружения, фондации, съюзи и чуждестранни юридически лица.

<sup>132</sup> Вж. раздел I.

<sup>133</sup> Счита се, че пространството на гражданското общество е ограничено (оценка на CIVICUS; оценките по петстепенната скала са, както следва: отворено, ограничено, възпрепятствано, потиснато и затворено).

<sup>134</sup> Информация, предоставена от Funky Citizens за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

финансирането на тероризма в румънското право<sup>135</sup> може да окаже въздействие върху неправителствените организации, а именно чрез изискването да публикуват в регистъра на Министерството на правосъдието всички бенефициери на своите дейности или всички свои дарители, на което организациите на гражданското общество са се противопоставили<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията.

<sup>136</sup> Информация, предоставена от Funky Citizens за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.; информация, предоставена от Европейската мрежа на националните институции по правата на човека за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.



## Приложение I: Списък на източниците по азбучен ред (на английски език)\*.

\* Списъкът на информацията, получена в контекста на консултацията във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., може да бъде намерен на (уебсайта на Комисията).

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (СЕРЕЈ) (2018 г.), European judicial systems: efficiency and quality of justice.

CIVICUS (2020 г.), профил на Румъния. <https://monitor.civicus.org/country/romania/>.

Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС) (2019 г.), Становище на Бюрото на КСЕС след искане от страна на Асоциация „Форум на съдиите в Румъния“ относно ситуацията с независимостта на съдебната власт в Румъния).

Консултативен съвет на европейските прокурори (КСЕП) (2019 г.), Становище на бюрото към КСЕП след искане от страна на Румънското движение за защита на статута на прокурорите относно ситуацията с независимостта на прокурорите в Румъния;

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2016 г.), Препоръка CM/Rec(2016)4 на Комитета на министрите относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и другите работещи в медиите.

Решение на Съда от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г.), Евробарометър: perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

Eurocommerce (2020 г.), Single Market Barriers Overview.

Европейска комисия (2013 г., 2014 г., 2015 г., 2016 г., 2017 г., 2018 г., 2019 г., 2020 г.) Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.

Европейска комисия (2017 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2017) 44 final).

Европейска комисия (2017 г.), Технически доклад за Румъния от 2019 г. (SWD (2017) 25 final).

Европейска комисия (2017 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2017) 751 final).

Европейска комисия (2017 г.), Технически доклад за Румъния от 2019 г. (SWD (2017) 701 final).

Европейска комисия (2018 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2018) 851 final).

Европейска комисия (2018 г.), Технически доклад за Румъния от 2019 г. (SWD (2018) 551 final).

Европейска комисия (2020 г.), Доклад на OLAF от 2019 г.

Европейска комисия (2019 г.), Assessment framework for Public Administration and Governance:

Европейска комисия (2019 г.), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2019) 499 final).

Европейска комисия (2019 г.), Технически доклад за Румъния от 2019 г. (SWD (2019) 393 final).

Европейска комисия (2020 г.), Доклад по държави в рамките на Европейския семестър — Румъния.

Европейска мрежа на съдебните съвети (2020 г.), Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019 г.

Европейска мрежа на националните институции за правата на човека (2020 г.), Информация, предоставена от Европейската мрежа на националните институции за правата на човека във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Агенция на Европейския съюз за основните права (2020 г.), Информация, предоставена на Европейската комисия в контекста на подготовката на първия годишен доклад относно върховенството на закона.

Funky Citizens (2020 г.), Информация, предоставена при онлайн консултацията със заинтересовани страни във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2020 г.), Четвърти кръг на оценка – evaluation report on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Romania.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2020 г.), Четвърти кръг на оценка –evaluation report on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Compliance report Romania.

Група държави срещу корупцията (GRECO) (2019 г.), Follow-up Report to the Ad hoc Report on Romania (Rule 34).

MEDEL (2020 г.), Информация, предоставена при онлайн консултацията със заинтересовани страни във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Национален съюз на румънските съдии и др. (2020 г.), Доклад относно състоянието на правосъдната система и на върховенството на закона в Румъния.

Правителство на Румъния (2020 г.), Писмена информация, предоставена във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Висш съдебен съвет (2020 г.), Информация, предоставена при онлайн консултацията със заинтересовани страни във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Венецианска комисия (2012 г.), Opinion on the compatibility with constitutional principles and the rule of law of actions taken by the government and the parliament of Romania in respect of other state institutions and on the government emergency ordinance on amendment to the law No. 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the government emergency ordinance on amending and completing the law No. 3/200 regarding the organisation of a referendum of Romania, CDL-AD(2012)026.).

Венецианска комисия (2019 г.), Opinion on Emergency Ordinances No. 7 and GEO No. 12 Amending the Laws of Justice.

Виртуално посещение в Румъния в контекста на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

## Приложение II: Посещение в Румъния

През юни 2020 г. службите на Комисията проведеха виртуални срещи със:

- Сдружението на румънските съдии
- Сдружение „Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor“
- Центъра за независима журналистика
- Expertforum
- Freedom House
- Funky citizens
- Върховния касационен съд
- Сдружение „Инициатива за справедливост“
- Правната комисия на Камарата на депутатите
- Законодателния съвет
- Медийна асоциация — „Cluj“
- Министерството на правосъдието
- Националната агенция за управление на иззето имущество
- Националната дирекция за борба с корупцията
- Националната стратегия за борба с корупцията
- Националният съвет за аудио-визуални медии
- Националната агенция по етични въпроси
- Националният съюз на румънските съдии
- Омбудсмана
- Проект за докладване на организираната престъпност и корупцията (OCCRP)
- Прокуратурата към Върховния касационен съд
- Форума на румънските съдии
- Генералния секретариат на правителството
- Висшият съдебен съвет

\* Комисията проведе също така поредица хоризонтални срещи със следните организации:

- Amnesty International („Амнести Интернешънъл“)
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law (Европейския център за нестопанско право)
- European Centre for Press and Media Freedom (Европейския център за свобода на печата и медиите)
- Европейския граждански форум
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists (Международната комисия на юристите)
- International Federation for Human Rights (Международната федерация по правата на човека)
- International Press Institute (Международният институт по печата)
- Lifelong learning Platform (Платформата за учене през целия живот)

- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute (Инициативата за правосъдие на фондация „Отворено общество“/Института за европейски политики на фондация „Отворено общество“)
- Reporters without Borders („Репортери без граници“)
- Transparency International EU („Прозрачност без граници“ ЕС)