

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.7.2008
СОМ(2008) 494 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

{SEC(2008) 2349}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Когато се присъедини към ЕС през 2007 г., Румъния беше изправена пред сериозни предизвикателства, свързани с функционирането на съдебна система и борбата с корупцията. Комисията и останалите държави-членки прецениха, че тези предизвикателства са преодолими, а румънските власти се ангажираха да отстранят пропуските в тези области, за да може Румъния да поеме изцяло правата и задълженията, произтичащи от членството в ЕС. Румъния и другите държави-членки признаха необходимостта от широкообхватна съдебна реформа, която да гарантира отчетността и ефективността на съдебната система и другите правоприлагащи органи, за да могат румънците да упражняват правата си като граждани на ЕС и да се възползват от финансовата подкрепа, която ще им предостави членството в ЕС. В по-широк контекст те признаха, че принципите, които са в основата на ЕС — зачитане на върховенството на закона, взаимно признаване и сътрудничество въз основа на взаимно доверие — могат да бъдат приложени на практика единствено ако бъдат премахнати причините за тези проблеми.

В този контекст Комисията и останалите държави-членки отбелязаха нуждата от тясно сътрудничество с Румъния след присъединяването ѝ, за да се гарантира, че се осъществяват реформите, необходими за укрепването на съдебната система и за борбата с корупцията. Комисията създаде механизъм за сътрудничество и проверка, за да извършва мониторинг на напредъка и да оказва подкрепа за преодоляване на тези пропуски. Настоящият доклад е изготвен въз основа на информация, предоставена от българските власти и допълнена с информация от експертни мисии, и съдържа обобщение и подробна оценка на постигнатото от Румъния при изпълнението на показателите, включени в механизма за сътрудничество и проверка. Това е третият доклад в шестмесечния цикъл на докладване.

В оценката се посочват усилията, полагани от румънското правителство и власти за реформиране на съдебната система и разследване на корупцията. Институционалните и процедурните промени, направени през последните години за справяне с тези проблеми, започват да дават първите си резултати. Ефектът от постигнатото обаче е уязвим. Липсва както широк политически консенсус за реформите, така и категорична воля, споделена от всички политически партии, за изкореняване на корупцията по високите етажи. Ангажиментът на Румъния за изкореняване на корупцията е явен през досъдебната фаза, но не води до увеличаване на броя на произнесените присъди или наложените възпиращи санкции. Пречка за работата на румънската съдебна система е правната несигурност, дължаща се на множество фактори, сред които нееднаквото прилагане на закона и прекомерното използване на извънредни постановления. Постигането на устойчивост на реформата ще отнеме известно време. Затова нуждата от проверка и сътрудничество ще продължи още известно време.

2. ПРОЦЕСЪТ НА РЕФОРМИ В РУМЪНИЯ

2.1. Постижения

От приемането на последния междинен доклад на Комисията през февруари Румъния увеличи усилията си. Въпреки известен период на интензивен политически дебат и натиск, правителството успя да възобнови амбицията за реформи и относителната стабилност на правно-институционалната рамка за борба с корупцията. Назначаването на нов министър на правосъдието през февруари 2008 г. е важен елемент.

В областта на **съдебната реформа** Висшият съдебен съвет (ВСС), като защитник на независимостта на съдебната система, получи необходимите човешки и финансови ресурси, позволяващи му да поеме основните си отговорности в рамките на съдебната реформа, включително да предоставя съвети и да предприема мерки по належащи проблеми, свързани с човешките ресурси.

По отношение на **борбата с корупцията по високите етажи** бяха предприети редица стъпки. Публичното министерство и Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) отбелязаха добри резултати при разследване на случаи и стартираха процедури за започване на разследвания по редица случаи на корупция по високите етажи, засягащи бивши министри и членове на парламента. Остава да се види с какъв успех Румъния ще приключи тези разследвания, провеждайки безпристрастен съдебен процес и произнасяйки възпиращи присъди, ако това е необходимо.

През първата половина на 2008 г. Румъния направи важна крачка напред със създаването на Националната агенция по интегритет. Сега този орган трябва да покаже, че може да упражнява надзор над потоците от финансови активи, да открива и санкционира неоснователно натрупване на активи и да регулира конфликти на интереси.

Румъния проведе кампании за повишаване на информираността и продължи да въвежда превантивни мерки за противодействие на **корупцията на местно ниво**. По-специално, неотдавна бяха въведени мерки за подобряване на качеството на обществените услуги с цел ограничаване на възможностите за корупция. През юни 2008 г. беше приета национална стратегия за борба с корупцията в публичната администрация на местно ниво.

2.2. Резултати

След известен период на несигурност Румъния успя да възобнови ангажимента си по отношение на съдебната реформа и борбата с корупцията. Правно-институционална рамка е уязвима и има нужда от стабилизиране и консолидиране. Необходимо е насърчаване и укрепване на административния капацитет. Важно е парламентът да покаже категоричен ангажимент за изкореняване на корупцията по високите етажи. В бъдеще на съществуващите закони, процедури и институции трябва да се даде възможност да изградят последователна тенденция на работа, показваща че са в състояние да постигнат резултати в по-дългосрочен план.

Съдебната реформа напредва, но постигнатите резултати са неравномерни. Ситуацията в областта на човешките ресурси в съдебната система се подобрява. Броят на наетите на работа лица в Националния съдебен институт нараства, а броят на свободните позиции намаля. В първоинстанционните съдилища бяха назначени нови съдии. Въпреки това, в Публичното министерство е налице хроничен и сериозен недостиг на служители, а съществуващите практики за набиране на кадри невинаги гарантират намиране на качествен персонал.

Качеството на съдебната практика се подобрява. Обжалванията по правни въпроси се увеличават, като бяха положени усилия за подобряване на достъпа до, и последователността в, съдебната практика. На тези положителни промени обаче противостоят неотдавнашни примери за несъответствия в съдебната практика на висши съдилища, включително Върховния касационен съд, по някои дела за корупция по високите етажи. Честото прибегване до извънредни постановления допълнително пречи на еднаквото и последователно прилагане на закона. Тази практика създава излишно припокриване и противоречия и резултатите от нея се изразяват в процедурни несъвършенства при прилагането. От своя страна несъответствията в съдебната практика на висши съдилища водят до правна несигурност. Всички тези фактори отслабват съдебната система, като често са причина за снизходителни съдебни решения и условни присъди. Това представлява особен проблем при дела за корупция.

Въпреки че е утвърдена институцията, *Висшият съдебен съвет (ВСС)* все още не изпълнява изцяло и последователно мандата си, конкретно по инициране на разследвания по дисциплинарни дела. Тепърва предстои Съдебният инспекторат на ВСС да разработи насоки и да изгради практика за разследвания *ex-officio*. ВСС бавно взема управленски и дисциплинарни решения. Санкциите, които налага, често са непоследователни.

Румъния отбеляза напредък и със създаването на *Националната агенция по интегритет (НАИ)*. От последната оценка на Комисията през февруари насам НАИ набра основния си персонал и започна да разследва случаи. Все още е твърде рано да се даде точна оценка на работата ѝ по случаи и на качеството на решенията ѝ (напр. при налагане на санкции). Също така е твърде рано да се прецени дали правният мандат на Националната агенция по интегритет е достатъчно стабилен. Надзорната роля на Националния съвет по интегритет може да се оцени единствено въз основа на бъдещата му практика на работа.

Въпреки постигнатия добър напредък в областта на разследванията Румъния може да отчете малко осезаеми резултати в **борбата с корупцията по високите етажи**. Макар че Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) продължава да отчита последователни положителни резултати при съдебни преследвания по дела за корупция по високите етажи, присъдите остават снизходителни и непоследователни. Редица мерки, които биха могли да бъдат предприети за подобряване на начина, по който се подхожда към дела за корупция (като например сравнителен анализ на съдебни решения, налагане на задължителни минимални присъди, които са възпиращи в достатъчна степен, или изготвяне на насоки за налагане на такива присъди) се осъществяват със закъснение или още не са започнали. Няма реален напредък по десет ключови дела, в които са замесени бивши министри. Това се дължи отчасти на

блокиране на разследването от страна на парламента и отчасти на прекратяване на делата от Върховния касационен съд, който отмени предишни решения. Липсата на напредък по тези дела подкопава положителните усилия, предприети по време на досъдебната фаза.

Интензивният политически дебат по институционалната рамка за борба с корупцията утихна и ролята на НДБК беше запазена. Усилията на НДБК да продължи да разследва някои важни дела обаче са в застой, тъй като парламентът не е препоръчал започване на съдебни процедури. Нежеланието на съдебната система и на парламента да позволят разследване на тези дела с голям обществен отзвук водят до загуба на общественото доверие. Парламентарният дебат за измененията в наказателно-процесуалния кодекс, целящи ограничаване на събирането на определени доказателства създава правна несигурност и се отразява отрицателно на текущите разследвания. Тази правна несигурност води и до нежелание от страна на съдебната система да продължава работата по делата, тъй като не е ясно дали доказателствата, събрани днес, ще бъдат приемливи утре.

Румъния продължава да бележи напредък в **борбата с корупцията на местно ниво**, но трябва да постигне повече резултати. Бяха предприети кампании за повишаване на информираността, обучения и други превантивни мерки. Броят на разследванията за корупция в рамките на полицията нарастна. Въпреки това, в области като здравеопазването и образованието, където има ясни признаци на корупция, са предприети малко мерки. Анкета, проведена през първата половина на 2008 г. от Трансперънси интърнешънъл, сочи увеличаване на „всекидневната корупция“ в сравнение с една година по-рано. Подадените сигнали за корупция рядко имат последствия. С цел изграждане на по-прозрачна и ефективна местна администрация, в началото на юни румънското правителство прие национална стратегия за противодействие на корупцията на местно ниво.

2.3. **Необходими подобрения**

Съдебната реформа и напредъкът в борбата с корупцията са тясно свързани. Необходими са още подобрения и в двете области.

Необходимо е укрепване на ангажимента на ключови съдебни институции за провеждане на реформата. Висшият съдебен съвет трябва да предприеме стъпки за насърчаване на прозрачността и ефективността на съдебната система и да подобри собствената си отчетност. Той трябва да заеме категорична позиция в борбата с корупцията по високите етажи в контекста на изпълнения с противоречия настоящ политически дебат в парламента. Съветът тепърва трябва да спечели доверието на съдебната система, като предложи трайни решения на кадрите и управленските недостатъци.

Необходимо е допълнително усилие за изграждане на административния капацитет в съдебната система. Поради сериозен недостиг на кадри в Публичното министерство могат да се наложат спешни мерки като временно преразпределение на длъжности. Някои елементи на процедурата за набиране на кадри трябва да бъдат усъвършенствани с цел привличане на служители с подходяща квалификация.

Сега Националната агенция по интегритет трябва да покаже оперативния си капацитет да налага ефективни санкции по отношение на неоснователно придобиване на активи и да провежда проверки за несъвместимост и конфликти на интереси. Трябва да покаже, че може да изгради устойчива практика при дела и санкции.

Необходимо е да се гарантира последователност и съгласуваност при изработването и прилагането на законите. При изработването на закони са нужни консултации с обществеността. Прибягването до извънредни постановления трябва да се ограничи. Необходими са повече усилия за последователно и еднакво прилагане на законите.

За да осигури стабилност на правната рамка за започване на разследвания, правителството трябва да финализира новия наказателно-процесуален кодекс и да отбележи напредък по проекта за наказателен кодекс. Това би осигурило по-ясна и по-ефективна рамка за съдебно преследване и би позволило по-добро сътрудничество с държавите-членки. Освен това трябва да бъдат отменени представените в парламента противоречиви изменения в извънредното постановление, изменящо съществуващия наказателен кодекс и наказателно-процесуалния кодекс¹. Те сериозно биха ограничили провеждането на разследване по същество.

Необходимо е борбата с корупцията да се деполитизира и Румъния да потвърди категоричния си ангажимент да се бори с корупцията по високите етажи. За да бъде възстановено общественото доверие в борбата с корупцията и в зачитането на върховенството на закона, на съдебните органи трябва да се разреши да водят независими разследвания на бивши министри и членове на парламента.

Румъния трябва да установи достъпна и всеобхватна система, чрез която лица да могат да подават сигнали за предполагаеми случаи на корупция. Трябва да се разработят правила за защита на самоличността на лицата, подали сигнал.

Необходимо е реформата да се утвърди като ангажимент и кауза на целия политически спектър и на съдебната система. Доверието на обществото в борбата с корупцията ще бъде възстановено едва когато бъдат отбелязани резултати и бъдат произнесени присъди в дела за корупция по високите етажи.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка и свързаните с него показатели бяха разработени, за да може Румъния периодично да отчита отбелязания напредък в реформата на съдебната система и борбата с корупцията. Румънските власти са активната страна, която трябва да покаже, че съдебната система работи и че разследванията за корупция водят до арести, съдебно преследване и, в зависимост от решението на съда, до присъди с възпиращ ефект и конфискуване на активи. Процесът на реформи в Румъния е все още нестабилен по своята същност и липсват окончателни присъди по дела за корупция по високите етажи.

¹ Спешно правителствено постановление 60/2006

Ситуацията в Румъния представлява разнородна картина. Страната е осигурила всички важни елементи, необходими за съществуването на функционираща система, но основата е уязвима и решенията по отношение на корупцията са силно политизирани. Всяка стъпка в правилната посока предизвиква вътрешен политически дебат, водещ до разделение, като така засилва правната несигурност. Ангажиментът на ключовите институции и органи в Румъния за провеждане на реформата, както и ангажиментът им по отношение на отделните показатели не е еднакво изразен. Например, макар че в прокуратурата има силна воля за постигане на осезаеми резултати в досъдебната фаза, същата решителност липсва по време на съдебния процес. От страна на правителството няма достатъчно силна подкрепа за належащи законодателни проекти като новия наказателно-процесуален кодекс, и за мерки за борба с корупцията като задължителни минимални присъди с достатъчен възпиращ ефект по дела за корупция по високите етажи. Политизирането на дела за корупция от страна на румънския парламент и липсата на наложени от съдебната система присъди по дела за корупция по високите етажи отслабва убеждението на обществото, че се зачита върховенството на закона. Действителните усилия за борба с корупцията на администрацията, полагани на местно, регионално или централно равнище прекалено често срещат пречки на политическо равнище.

Положителните усилия на правителството, НДБК или главния прокурор за реформи могат да имат успех само ако получат категорична подкрепа от всички участници в този процес на всички нива. За да се постигне устойчивост на реформата, е необходимо тези усилия да са придружени с ефективно прилагане. Единствено произнасянето на строги и възпиращи присъди по дела за корупция по високите етажи ще покаже по убедителен начин, че системата работи. Съществуващите структури следва да позволят на Румъния да постигне ефективни резултати в борбата с корупцията.

Румънските граждани заслужават достъп до всички преимущества на членството в ЕС, което следва да допринесе за укрепване на върховенството на закона и за премахване на корупцията. Осъществяването на напредък в рамките на механизма за сътрудничество и проверка и в разсейването на съмненията относно способността на Румъния да се справи с корупцията, ще позволи на гражданите на Румъния да се възползват от тези преимущества и ще засили доверието им във върховенството на закона. Това ще има дългосрочен положителен ефект върху румънската икономика. Румъния има отговорности по отношение на останалите държави-членки, например в рамките на политиката в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и съвместното управление на средства на ЕС. Наличието на адекватен административен капацитет и ефективен контрол за установяване на конфликти на интереси, измами и финансови нередности е необходимо условие за това Румъния да може пълноценно да се възползва от предприсъединителните и структурните фондове на ЕС.

Продължаваща нужда от сътрудничество

В интерес не само на Румъния, но и на целия ЕС е Румъния да има стабилна администрация и съдебна система, способна успешно да се справи с корупцията. Затова сътрудничеството и подкрепата са от основно значение. Комисията счита, че подкрепата е по-ефективно средство от санкциите и понастоящем няма да приложи предпазните клаузи, съдържащи се в Договора за присъединяване. Механизмът за сътрудничество и проверка ще продължи да бъде необходим още известно време.

Изготвеният през февруари доклад в рамките на механизма за сътрудничество и проверка подчерта значителната подкрепа, която Румъния е получила от държавите-членки и от Комисията през последните години, както под формата на финансиране, така и под формата на техническа експертиза. Важно е да се гарантира, че предоставената подкрепа се използва добросъвестно. Всички страни трябва с подновени усилия да подкрепят Румъния да проведе успешно процеса на реформи. Комисията е готова да работи в сътрудничество с Румъния и другите държави-членки за осигуряване на тази подкрепа, но изисква от страна на адресатите ѝ да прилагат получените съвети стратегически и ефективно, с оглед на постигане на напредък при реформите и промените.

Перспектива

Румъния започна да се движи в правилната посока. На новите институции и процеси ще е нужно време да докажат ефективността си и следва да им бъдат осигурени условия за поддържане на стабилен курс. Наред с това, за прочистване на системата от корупция и пълно зачитане на върховенството на закона е необходим категоричен подновен ангажимент на всички нива — целия политически спектър, администрацията и съдебната система. Комисията силно окуражава Румъния да ускори реформите и да запази тясното си сътрудничество с останалите държави-членки и Комисията, така че заедно да успеят да се справят с оставащите значителни предизвикателства.