

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 12.2.2009
COM(2009) 70 окончателен

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

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

При присъединяването на Румъния към ЕС на 1 януари 2007 г. бе създаден *механизъм за сътрудничество и проверка (по-нататък МСП)*¹, с който да се помогне на Румъния при справянето с някои слабости в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и в рамките на който да се провежда мониторинг на напредъка в тези области чрез редовни доклади.

Настоящият междинен доклад е техническа актуализация относно основните промени в Румъния през последните 6 месеца в рамките на МСП². В него не се съдържа оценка на постигнатия напредък. Актуализацията се ограничава до мерките, които са завършени или чието приключване може да се очаква в кратък срок.

Съобщението на Комисията, прието на 23 юли 2008 г., продължава да бъде основен документ по отношение на оценката на напредъка, постигнат по целите, и за определяне на оставащите предизвикателства. Следващата оценка на Комисията ще бъде през лятото на 2009 г.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА С КОРУПЦИЯТА: СЕГАШНО СЪСТОЯНИЕ

Темпото на напредък, отбелязано в доклада на Комисията от юли 2008 г., не бе запазено. Въпреки наличието на някои положителни сигнали в съдебната реформа, трудно е да се демонстрират резултати. Правителството представи в окончателен вид проекти за промяна на Гражданския кодекс, проект на Наказателния кодекс и проекти на Наказателно-процесуалния кодекс и Гражданския процесуалния кодекс, но все още предстои тяхното приемане. Намерението на Висшия съдебен съвет да поеме повече отговорност за съдебната реформа е окуражаващо, но трябва да бъде изпълнено на практика. Националната агенция по интегритет създаде оперативен регистър със случаи. Той следва да се поддържа.

В повечето други области слабостите, които Комисията идентифицира през юли, продължават да съществуват. Въпреки че наскоро Конституционният съд отхвърли предложените промени в Наказателно-процесуалния кодекс³, които

¹ Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 56).

² Последните данни в доклада датират от 15 януари 2009 г.

³ Въведени със закона за одобрение на извънредна наредба 60/2006 и изменени от Парламента.

щяха сериозно да ограничат правата на прокуратурата, правната ситуация продължава да е неясна и без разрешение. Някои разследвания на случаи на корупция по високите етажи продължават да бъдат блокирани от румънския парламент. Освен това все още са необходими значителни подобрения в достъпа и уеднаквяването на съдебната практика, в отчетността на магистратите и при справяне с кадровите и управленските слабости в съдебната система.

Важно е румънските власти да засилят отново усилията в съдебната реформа и борбата с корупцията, за да контрират известното изоставяне през последните месеци⁴.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ - ПЕРСПЕКТИВА

Следващата оценка на напредъка, която Комисията ще представи през лятото на 2009 г., ще покаже до каква степен Румъния е била в състояние на работи успешно по откритите слабости в реформата на съдебната система и да постигне убедителни и конкретни резултати в борбата с корупцията.

От ключово значение е дотогава Румъния да постигне значителен и необратим напредък. Румъния трябва да докаже съществуването на самостоятелно функционираща, стабилна съдебна система, която е в състояние да открива и санкционира случаи на корупция и да опазва върховенството на закона. Това означава по-конкретно приемане на останалите закони, необходими за модернизиране на правната система, и доказване, че правната система е в състояние да прилага законите по независим и ефективен начин, чрез бързото приключване на случаи на корупция по високите етажи.

4. ТЕХНИЧЕСКА АКТУАЛИЗАЦИЯ НА ИНДИКАТИВНИТЕ ПОКАЗАТЕЛИ

4.1. 1-ви индикативен показател: гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес, по-конкретно чрез подобряване на капацитета и отчетността на Висшия съдебен съвет. Докладване и мониторинг на въздействието на новия Граждански процесуален кодекс и новия Наказателно-процесуален кодекс

Румъния представи в окончателен вид проекти за промяна на Гражданския кодекс, проект на Наказателния кодекс и проекти на Наказателно-процесуалния кодекс и Гражданския процесуалния кодекс. През януари 2009 г. новото правителство реши да оттегли проектите от Парламента. Следва да се постигне политическо съгласие относно проектите. Все още трябва да бъде изработена оценка на въздействието на кодексите и да бъде проведен съдържателен процес на консултации. Успешното прилагане на тези кодекси ще зависи от заделянето на достатъчно финансови средства и наемането и преразпределянето на персонал. На 14 януари 2009 г. Конституционният съд обяви за противоконституционен спорния закон, приет през октомври 2008 г., за одобрение на Извънредна наредба на правителството 60/2006, която би ограничила правата на прокуратурата при разследване на сериозни случаи.

⁴

Към края на периода, за който се отнася докладът, в Румъния бяха проведени парламентарни избори и се сформира коалиционно правителство.

Проблемите около наредбата ще бъдат напълно решени след приемането на новия Наказателно-процесуален кодекс.

Капацитетът на съдебната система в Румъния все още е слаб. Броят на незаетите работни места все още е недопустимо висок – 433 незаети места за прокурори и 344 незаети места за съдии към 31 декември 2008 г.⁵ Статистическите данни, предоставени от Висшия съдебен съвет към 10 декември 2008 г., показват, че около половината от незаетите работни места са за управленски длъжности⁶.

Стратегията за човешки ресурси, приета от Висшия съдебен съвет през ноември 2008 г., не предлага подходящи извънредни мерки като временно преразпределение на персонал между съдебните нива и райони за справяне с належащия недостиг на персонал⁷. Стратегията все още не отчита необходимата реорганизация на съдилищата и на службите на прокуратурата. Големият брой действащи магистрати, които в момента имат право да се пенсионира, добавя несигурност към кадровата обстановка и намалява възможността за структурна реформа⁸. Освен това големият брой магистрати, които временно са командировани в други публични институции, създава временни незаети работни места, които не могат да бъдат попълнени от резервната листа, създадена за тази цел⁹. Като продължи да поддържа високо качество на наемането и обучението на персонал, Румъния трябва спешно да разреши належащите проблеми, свързани с капацитета на съдебната система.

Върховният касационен съд трябва да усъвършенства своята роля на пазител на съдебната практика¹⁰. Липсата на еднородна и ясна съдебна практика продължава да бъде сериозен повод за тревога по отношение на правната сигурност и прозрачност¹¹. Румъния създаде работна група, която да работи за уеднаквяване на съдебната практика по отношение на санкциите в случаи на корупция. Първите резултати от работата на групата се очакват през месец май. Все още не може да се оцени въздействието на други дейности за насърчаване уеднаквяването на съдебната практика като редовни срещи на ниво апелативни съдилища.

⁵ Въпреки че броят на незаетите работни места за прокурори намаля с общо 107 през 2008 г., а броят на незаетите работни места за съдии остана почти непроменен, като намаля с 3 незаети места през 2008 г., тенденцията през последните 6 месеца на миналата година бе особено неблагоприятна, с нетно увеличение от 99 незаети работни места за съдии (от 245 на 344) и нетно увеличение от 16 незаети работни места за прокурори (от 417 на 433).

⁶ На 10 декември 2008 г. от общо 309 незаети работни места за съдии 154 са за управленски длъжности в съдилищата и от общо 475 незаети работни места за прокурори 219 са незаетите управленски длъжности за прокурори.

⁷ Главният прокурор докладва през декември, че броят на прокурорските служби, които не са в състояние да функционират правилно, е нараснал през последните месеци от 22 на 49. Два прокурорски отдела не разполагат с прокурори.

⁸ 662 съдии и 360 прокурори изпълняват правните условия и имат право да се пенсионира (декември 2008 г.). Точният брой на действащите магистрати с решение за пенсиониране е неизвестен, но се изчислява приблизително на няколко стотин.

⁹ Броят на командированите магистрати (84 съдии и 75 прокурори към 16 декември 2008 г.) надвишава броя на постове в резервната листа с повече от 60 %.

¹⁰ В две дела, публикувани през 2008 г., Европейският съд за правата на човека се произнесе, че са нарушени правата на човека в резултат на непоследователни решения на Върховния касационен съд, които са били в противоречие с принципа за правна сигурност. Вж. дела *Beian* срещу Румъния № 30658/05, *Driha* срещу Румъния № 29556/02.

¹¹ Например все още не са публикувани мотивите на Върховния касационен съд в широко нашумяло обжалване в полза на закона относно реституцията на имоти (постановено през юни 2008 г.).

По отношение на прозрачността властите съсредоточиха усилията си върху публикуване на съдебните решения на уебстраниците на съдилищата. На 27 ноември 2008 г. Висшият съдебен съвет прие решение, което задължава съдилищата да публикуват всички важни съдебни решения в Интернет. Все още обаче не съществуват критерии, които да осигурят защитата на личните данни и последователността по отношение на видовете решения, които съдилищата публикуват. Все още не е в действие информационно-технологичен инструмент, който би позволил бързото публикуване на всички решения.

От 53 поста за съдебни инспектори 44 бяха заети през януари 2009 г. Съдебните инспектори, командировани от Букурещ, продължават да бъдат свръхпредставени, въпреки че на 27 ноември Висшият съдебен съвет прие нови правила по отношение на командироването на инспектори. Освен това неотдавнашни командированя към инспектората сочат, че тези правила все още не се прилагат напълно.

Инспекторатът е провел общи проверки на цялата дейност на някои съдебни органи и тематични проверки на различни съдилища и прокурорски служби. Той също така е предал на Министерството на правосъдието неуточнен брой предложения за законодателни промени. До този момент някои от неговите дисциплинарни проверки¹² са довели до налагането на дисциплинарни санкции от страна на Висшия съдебен съвет¹³.

4.2. 2-ри индикативен показател: създаване, както е предвидено, на агенция по интегритет, която да отговаря за проверка на имуществото и средствата, на несъвместимост и потенциални конфликти на интереси и за произнасяне на задължителни решения, въз основа на които могат да се налагат възпиращи санкции

С наемането на 60 инспектори Националната агенция по интегритет (НАИ) достигна първоначалните си целеви кадрови равнища. Необходими са обаче допълнителни инвестиции в логистика, оборудване, софтуер за управление на случаите и в човешки ресурси, за да бъде НАИ в състояние да постигне своя пълен оперативен капацитет. До началото на декември НАИ е извършила проверки по 1500 случая и е наложила 470 глоби за неспазване на крайния срок за предаване на декларации за имущество и декларации за интереси. В същото време НАИ е предала на съда един случай за последващи действия, а на прокуратурата — 16 случая. Разследваните лица включваха от членове на парламента, министри, кметове, магистрати и университетски преподаватели до полицейски служители.

Агенцията успя да контрира опит за намеса в нейния процес на вземане на решение по отделен случай от страна на член на надзорния орган на агенцията — Националния съвет по интегритет.

¹² Между 1 януари и 19 декември 2008 г. Съдебният инспекторат е приел 5987 известия за неправомерно поведение на магистрати и е проверил 34 случая, предприети по инициатива на Висшия съдебен съвет. Впоследствие инспекторатът е изпратил 311 известия до дисциплинарната комисия за съдии на Висшия съдебен съвет за възможни дисциплинарни последващи действия и 128 известия до дисциплинарната комисия за прокурори на ВСС.

¹³ Тези дисциплинарни санкции бяха наложени на 18 магистрати (13 съдии и 5 прокурори) и включват 3 уволнения, 1 дисциплинарно преместване, 10 случая на намаляване на заплата и 4 предупреждения.

НАИ следва да докаже, че е в състояние да разшири своите разследвания без външна намеса и с пълното сътрудничество на другите държавни органи. Все още е много рано да се прецени дали съдебната система ще предприеме ефективни последващи действия по разследванията на агенцията.

4.3. 3-ти индикативен показател: надграждане на постигнатия вече напредък, провеждане на нови професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище

Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) продължава да отчита последователни положителни резултати при съдебните преследвания по дела за корупция по високите етажи¹⁴.

Парламентът следва да подобри работата си по случаите на корупция по високите етажи и да позволи разследването на всички въпросни случаи от съдебните органи. Въпреки че от юли 2008 г. бе разрешено разследването да продължи в два случая, то бе отхвърлено в други два случая и отложено в три други случая.

Продължават да бъдат докладвани случаи на протакане на дела, снизходителност от страна на съдилищата и непоследователна съдебна практика в случаи на корупция по високите етажи.

През втората половина на миналата година устойчивостта на антикорупционната рамка в Румъния бе разклатена от няколко сериозни предизвикателства. Инициативата на Парламента да промени процедурата за номиниране на висши прокурори изглежда открито предизвикателство за ефективността на системата¹⁵.

4.4. 4-ти индикативен показател: вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено в местното управление

Главният прокурор прие редица мерки за увеличаване ефективността на местните прокурорски служби в делата за корупция. Тези мерки включват анализ на съответните подвеждания под отговорност, постановени между 2007 г. и 2008 г., сборник с най-добри практики, приложими към разследванията за корупция, и местни стратегии за борба с корупцията, разработени от всички 41 регионални прокурорски служби.

Бяха отбелязани няколко инициативи на гражданското общество, като например подбор на кандидатите в национални избори с оглед на интегритета, регионални антикорупционни групи за действие, препоръки за тестове за интегритет в здравния сектор и мониторинг на обществените университети за административна и академична неподкупност, добро управление и добро финансово управление. Освен това бяха изпълнени няколко правителствени проекта за предотвратяване на корупцията.

Генералната дирекция за борба с корупцията към Министерството на администрацията и вътрешните работи докладва увеличение от около 14 % на разследванията за

¹⁴ Между началото на май и края на ноември 2008 г. НДБК е внесла в съда 16 важни случая, като ответниците включват 4 членове на парламента, бивш министър на земеделието, директори на национални предприятия, полицейски служители и префекти. Между 30 ноември 2008 г. и 21 януари 2009 г. НДБК подведе под отговорност например бивш заместник министър-председател, бивш министър на труда, 3 членове на парламента и бивш министър-председател.

¹⁵ Конституционният съд обяви тази правна инициатива за противоконституционна по процедурни причини.

корупция в министерството през първите единадесет месеца в сравнение с цялата 2007 г.

Необходимо е засилване на усилията за постигане на напредък по Националната стратегия за борба с корупцията, приета през миналото лято. Евентуално разширяване на компетенциите на Дирекцията да разследва случаи на корупция в местната държавна администрация изглежда е спорно в рамките на правителството и критикувано от част от съдебната система и гражданското общество.

В съответствие с Националната стратегия за борба с корупцията 2008—2010 г. бе създаден правителствен информационен център. Все още не е докладвано намерение за създаването на обща гореща линия за сигнали за корупция, която да е в състояние да осигури независими и безпристрастни последващи действия във връзка със сигналите.