

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 23.3.2010
COM(2010)113 окончателен

**МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА**

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ 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. беше създаден *механизъм за сътрудничество и проверка (по-нататък „МСП“)*¹, с който да се помогне на Румъния да се справи 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 периодични доклади.

Настоящият доклад е *междинен* доклад и предоставя техническа актуализация относно основните промени в Румъния през последните 6 месеца в рамките на МСП. 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.

Последният доклад за напредъка, приет от Комисията на 22 юли 2009 г., и препоръките в него продължават да бъдат отправна точка по отношение на оценката на напредъка, постигнат по индикативните показатели, и за определяне на оставащите предизвикателства. Комисията ще предостави следващата си оценка през лятото на 2010 г.

2. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА С КОРУПЦИЯТА: СЕГАШНО СЪСТОЯНИЕ

През последните шест месеца Румъния не успя да запази движещата сила за реформи, която беше установила до средата на 2009 г. Неотдавнашният изборен период доведе до забавяне на парламентарните дискусии по проекта на гражданския процесуален кодекс и на наказателно-процесуалния кодекс, чието приемане ще бъде жизненоважна следваща стъпка в процеса на реформа. Освен това капацитетът на съдебната система беше подложен на допълнителен натиск от нетни загуби на персонал и от протестите през месец септември.

През последните шест месеца Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) продължи да постига добри резултати. Повторното назначаване на главния прокурор за нов мандат предостави възможността да се надградят постиженията от първия мандат. Постигнатият от Националната агенция по интегритет (НАИ) напредък беше затвърден и разширен.

В съдебната реформа резултатите са ограничени. Съдебната практика във връзка с делата за корупция по високите етажи на властта остана непоследователна и без възпиращ ефект. Делата за корупция по високите етажи

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 (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 56).

на властта продължиха да търпят забавяния в производството. В отговор на препоръките на Комисията Румъния предприе няколко стъпки за засилване на изпълняването на националната стратегия за борба с корупцията на местно равнище.

3. ПЕРСПЕКТИВА

След трудна втора половина на 2009 г. с неголям напредък Румъния трябва по-конкретно да насочи усилията си към бързо приемане на Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, към приемане на законодателство за прилагане и към извършване на проучвания за въздействието, за да подготви успешното привеждане в действие на всички нови кодекси. За тази цел тясното и конструктивно сътрудничество между различните политически участници и съдебната власт, с което се подкрепят необходимите реформи, е задължително и следва да се счита за въпрос от национално значение.

Комисията ще продължи да подкрепя Румъния в тези усилия и ще предостави следващата си задълбочена оценка на напредъка до лятото тази година.

4. ТЕХНИЧЕСКА АКТУАЛИЗАЦИЯ ПО 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

След приемането на Гражданския кодекс и Наказателния кодекс през юни миналата година, в Парламента започнаха дискусии по Гражданския процесуален кодекс на равнище комисии, но през октомври 2009 г. напредъкът в работата спря и се възобнови едва през февруари 2010 г. — по същото време, когато започнаха дебатите по Наказателно-процесуалния кодекс.

Започна подготвителната работа по законодателството за прилагане, необходимо за влизането на четирите кодекса в сила. Членовете на изготвящата комисия са избрани, а Министерството на правосъдието (МП) подготвя законодателен анализ, за да се гарантират съгласуваността и последователността на съответната правна рамка. Започнала е начална подготовка за оценки на въздействието и на четирите кодекса, което е изискване за тяхното прилагане.

Румъния докладва за текущ напредък в уеднаквяването на съдебната практика, произтичащо до известна степен от редовните срещи по неединната съдебна практика, организирани в цялата страна. Процедурата по обжалване в интерес на закона пред Върховния касационен съд (ВКС), с която се установява

задължителна съдебна практика, продължава да е тежка. При все това усъвършенствани практики съществуват и могат да бъдат доразвити².

Въпреки че ВКС продължава да публикува пълния текст и обобщенията на избрани решения на своя уебсайт и публикува тримесечни касационни сборници, а някои други съдилища публикуват определени решения, между лятото на 2009 г. и януари 2010 г. в националния уебпортал (Jurindex) не са добавени нови съдебни решения³.

От средата на 2009 г. не може да се отбележи реална промяна по отношение на трудната ситуация с човешките ресурси в съдебната система. Двойното увеличение на броя на пенсионираните служители сред магистратите през 2009 г. компенсира по-големия брой назначени служители и доведе до значителен отрицателен баланс на персонала, което води до допълнително натоварване за системата. Освен това съдебните протести през септември утежнява забавянията и се съобщава, че значително са увеличили броя на неприключените дела.

Висшият съдебен съвет (ВСС) прие неокончателно проучване за оптималната работна натовареност на съдиите, заключенията от което се привеждат в действие в съдилищата пилотно в продължение на една година от месец декември 2009 г. нататък. Целта на тази система е да се гарантира по-справедливо разпределение на работата в съдилищата и да се осигури база за преразпределение на длъжностите от 2011 г. нататък. Успешно приключи пилотен проект за администраторите на съдилищата и трябва в цялата страна да се предприемат последващи действия. Като едно от действията, последващи друг пилотен проект, ВСС предприе начални стъпки за улесняване на прехвърлянето на определени административни задачи на помощния персонал. Когато бъдат осъществени, тези две мерки би трябвало да повишат ефективността на съдебните производства и да подобрят административното управление на съдилищата.

От началото на 2009 г. бяха назначени съдебни инспектори съгласно изменени процедури за назначаване, за да се гарантира по-добро географско представителство. Главният прокурор оспори обаче в съда процедурата по набиране на инспектори като недостатъчно обективна и следователно нарушаваща независимостта на инспектората. Работата по преразглеждането на насоките на Съдебния инспекторат е в ход, както и подготвянето на сборник със съдебната практика по дисциплинарни решения. Освен това ВСС се ангажира да публикува от началото на тази година всички дисциплинарни решения, когато бъдат произнесени.

² Отделението за административни и фискални спорове на ВКС създаде следната най-добра практика: когато бъде подадена жалба в интерес на закона, попадаща в компетентността на отделението, отделението изготвя доклад, в който на съда се предлагат варианти и възможни решения. Това позволява провеждане на добре подготвени дискусии с участието на съдии, които най-добре познават темата, и постигане на по-голяма ефективност на жалбите в интерес на закона.

³ Като публикува всички съдебни решения на едно място, Jurindex има за цел да осигури публикуването на цялата съдебна практика на съдилищата и достъпа на всички до нея, увеличавайки прозрачността при правораздаването.

4.2. 2-ри индикативен показател: създаване съгласно предвиденото 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

Окуражаващите резултати на Националната агенция по интегритет (НАИ) продължиха през втората половина на 2009 г.⁴ Съдилищата потвърдиха констатацията на необосновано богатство в два случая, като наредиха да бъдат конфискувани значително имущество и средства. Тези решения могат да бъдат обжалвани. Очаква се произнасянето на решения по четири други дела за конфискация. Агенцията изпрати също значителен брой случаи на прокурори за провеждане на наказателно разследване и на различни дисциплинарни органи за предприемане на дисциплинарни последващи мерки. В съдилищата НАИ установи практиката да защитава своите констатации на несъвместимост или конфликти на интереси.

Агенцията вече разполага със своето междинно ниво служители и следва да започне да работи изцяло, когато ИТ системата за обработка на декларациите за имущество и средства и за интереси бъде напълно внедрена през 2010 г. Всички декларации за имущество и средства и за интереси, получени през 2009 г., са публично достъпни посредством портала на уебсайта на НАИ.

Агенцията излиза с изявления за пресата, за да оповести констатациите, които е направила по отношение на несъвместимост, конфликти на интереси и необосновано богатство, както и резултата от произтичащите от тези констатации съдебни дела и дисциплинарни действия. Статусът на текущите дела в съдилищата също може да се види по Интернет. НАИ си сътрудничи с две НПО, за да развият дейностите за повишаване на осведомеността и превантивните дейности.

Ролята на Националния съвет по интегритет (НСИ) като контролен орган на НАИ не се упражнява ефективно.

4.3. 3-ти индикативен показател: надграждане на вече постигнатия напредък, провеждане на нови професионални и надпартийни разследвания по твърдения за корупция по високите етажи на властта

Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) продължава да извършва безпристрастни разследвания на случаи на корупция по високите етажи на властта⁵. На равнище съдилища това започва да се отразява с

⁴ От 22 май 2009 г. до 4 януари 2010 г. НАИ приключи 769 проверки и предаде 174 допълнителни досиета на компетентните институции, за да наложат санкции или да проведат наказателно разследване. От тези 174 досиета две досиета са изпратени на съдилищата за конфискуване на необосновано богатство, 60 досиета са предадени на дисциплинарните органи за потвърждаване на констатациите на НАИ на несъвместимост или конфликти на интереси, а 112 досиета са предадени на прокурори за проучване на подозрения за неверни декларации или други престъпления. От 22 февруари дисциплинарните органи са наложили санкции по единадесет случая, свързани с несъвместими служители.

⁵ Между 1 юли и 31 октомври НДБК изпрати на съд 122 обвиняеми по 45 случая, включително един бивш министър-председател и настоящ член на парламента, един бивш съветник на

нарастването на общия брой окончателни присъди с една трета през 2009 г. в сравнение с 2008 г. Произнесена беше присъда на първа инстанция срещу настоящ член на парламента, който е и бивш държавен секретар. Окончателно осъдително решение беше взето срещу кмет и срещу бивш заместник-кмет за вземане на подкуп. Те ще излежат присъдите си в затвора. Същевременно обаче налаганите от съдилищата санкции за корупция по високите етажи на властта продължават да изглеждат прекалено леки и невъзпиращи, както през предходните периоди: за половината от всички окончателни присъди е наложена минималната санкция, а за три четвърти от окончателните присъди санкциите са спрени.

Този анализ се потвърждава от проучване на съвместна работна група относно индивидуализирането на престъпленията, свързани с корупция, представено през месец юни 2009 г.⁶ Като първо последващо действие във връзка с проучването Върховният касационен съд (ВКС) изготви проект на наръчник за съдилищата. На този етап е прекалено рано да се оцени оперативната полезност на този наръчник. Практикуващите лица изразиха мнението, че окончателният текст на наръчника, който ВКС ще изготви след процес на консултации, ще трябва да е достатъчно точен и напр. да включва примери или случаи, които да помагат на съдиите при вземането на решение. Окончателният текст на наръчника ще трябва също да разглежда не само непоследователността, но и снизходителността в съдебната практика в областта на корупцията, съгласно посоченото в проучването на съвместната работна група. Последващите действия във връзка и с деветте препоръки, включени в проучването, следва да се наблюдават внимателно.

Що се отнася до продължителността на съдебната фаза, делата по привличащи общественото внимание случаи продължават да са продължителни. Във всички случаи, свързани с привличащи общественото внимание обвиняеми, поне веднъж са повдигани възражения за неконституционосъобразност. Въпреки че Конституционният съд е отхвърлил на практика всички такива твърдения до момента, много дела бяха забавени с над 6 месеца, докато делото е спряно в очакване на решение по възражението за неконституционосъобразност. Работата в Парламента по две други правни изменения за ограничаване на суспензивния характер на възраженията за неконституционосъобразност не е приключила от месец септември 2009 г.

От средата на 2009 г. Парламентът разреши започването на наказателни разследвания по искане на прокурори в един случай, в който е замесен бивш министър, който е член на парламента.

Определението на обхвата на публичните средства по важно дело за предполагаема злоупотреба със служебното положение и нарушение на закона

министър-председател и бивш член на парламента, един парламентарен експерт и бивш член на парламента, бивш председател на Националната служба за предотвратяване и борба с изпирането на пари, четирима кметове, един заместник-кмет, един заместник-префект, двама директори на публични агенции и петима директори на национални дружества.

6

Съвместната работна група включваше представители на Висшия съдебен съвет, Националната дирекция за борба с корупцията, Върховния касационен съд, Прокуратурата и Министерството на правосъдието.

за обществените поръчки в държавно дружество поражда опасения относно последващите мерки от правно естество по случаи, за които има твърдения за корупция по високите етажи на властта, в редица сходни случаи, по които се води разследване или които се разглеждат в съда⁷.

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

От средата на 2009 г. Румъния предприе няколко стъпки за засилване на механизма за координиране и за мониторинг на националната стратегия за борба с корупцията вследствие на препоръките на Комисията. Мониторинговият комитет заседава по-често; сформирана беше нова техническа работна група, включваща представители на изпълняващите области и на местната публична администрация. Някои общини и кметства предложиха да приложат пилотно мерки за борба с корупцията в своите райони. Предвижда се също да се разшири стратегията за борба с корупцията, за да обхване и други уязвими сектори, които понастоящем не попадат в нейния обхват, като инспекцията на труда, която е от компетентността на Министерството на труда.

Местните стратегии за борба с корупцията, подготвени от областните прокуратури, изглежда дават резултат, тъй като е нараснал броят на повдигнатите обвинения и на служебно започнатите разследвания.⁸ За първи път бюджетът на Прокуратурата включва създаването на фонд за извършването на тайни операции от областните прокуратури. Докладвано е за примери за успешно сътрудничество между прокурорите и Генералната дирекция за борба с корупцията (ГДБК) на Министерството на администрацията и вътрешните работи (МАВР).

От гледна точка на превенцията ГДБК разработи и започна да прилага нова методика за идентифициране на рисковете от корупция и слабите места в МАВР и продължи да провежда кампании за повишаване на осведомеността, насочени към отказване на гражданите от плащането на подкупи. МАВР възнамерява да използва и засили ролята на Националния център по интегритет, като финансирането е осигурено за следващите две години, което ще му предостави възможността да укрепи своята мрежа от групи за действие за борба с корупцията и да повиши интензивността на обучението, което Центърът организира.

Напредва работата на Националната агенция на държавните служители за преразглеждане и засилване на ролята на съветниците по въпросите на етиката в публичните институции, като се очаква проектозаконодателството да бъде изпратено скоро на Парламента.

⁷ Делото е за предполагаема злоупотреба със служебното положение, причинила вреди в размер на приблизително 3 милиона EUR. Обвиняемите, сред които и настоящ член на парламента, бяха окончателно оправдани от ВКС на 28 септември 2009 г. след по-раншна оправдателна присъда от 19 февруари 2009 г.

⁸ Статистиката сочи 173 повдигнати обвинения, засягащи 273 обвиняеми, през 2009 г. в сравнение с 81 повдигнати обвинения, засягащи 180 обвиняеми, през 2008 г.