



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.1.2013 г.
COM(2013) 47 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

През юли 2012 г. Комисията публикува доклад относно напредъка, осъществен от Румъния от 2007 г. насам по механизма за сътрудничество и проверка (МСП)¹. В доклада се разглеждаше устойчивостта и необратимостта на осъществените реформи. Тъй като той беше публикуван в момент, когато бяха повдигнати важни въпроси относно съблюдаването на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт в Румъния, в него се съдържаха конкретни препоръки за възстановяване на спазването на тези основни принципи. Също така бе взето решение за приемането на нов доклад след 6 месеца, който да бъде съсредоточен върху препоръките на Комисията в тази област.

През последните шест месеца положението в Румъния се предопределяше от предстоящите избори. Комисията смята, че назначаването на новото правителство след изборите е още една възможност да се гарантира зачитането на върховенството на закона и съдебната независимост и да се осигури стабилност. Лоялното сътрудничество между институциите и непоклатимостта на разделението на властите са правилната основа за отбелязване на напредък по въпросите, свързани със съдебната реформа и борбата с корупцията.

В настоящия доклад се прави преглед на постигнатото по конкретните препоръки, формуирани от Комисията по отношение на съблюдаването на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Освен това се докладва за постигането на индикативните показатели по МСП по отношение на други аспекти на реформата на съдебната власт и борбата с корупцията.

1. Съблюдаване на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт

Комисията излезе с десет конкретни препоръки, с които да се помогне на Румъния да се справи с полемиката относно върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Румънското правителство потвърди, че ще следва тези препоръки². Комисията следи отблизо напредъка по тези въпроси с оглед на постигането на индикативните показатели, заложи в решението за МСП.

Направените оценки сочат, че Румъния е изпълнила част от препоръките на Комисията, насочени към възстановяване на съблюдаването на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Въпреки че разпоредбите на Конституцията се спазваха и решенията и ролята на Конституционния съд се зачитаха, ангажиментите във връзка с независимостта на съдебната власт или във връзка с ответната реакция на решения за неспазване на етичните норми не бяха изпълнени в задоволителна степен. Същевременно все още не е назначено ново ръководство на прокуратурата и Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК).

¹ COM(2012)410 final. Анализът и препоръките в този доклад бяха подкрепени в заключенията на Съвета по общи въпроси през септември.

² В писма от 16 и 17 юли 2012 г.

Румънският конституционен ред

Една от основните причини за загрижеността на Комисията през юли беше стабилността на конституционния ред.

В тази връзка ролята на Конституционния съд е от особена важност. На практика правомощията на Конституционния съд да проверява конституционността на решенията, приети от парламента, бяха възстановени чрез решения на Конституционния съд, като вследствие на това Извънредна наредба № 38 де факто не се прилага³. С отмяната на Извънредна наредба № 41 бяха спазени решенията на Съда относно кворума за провеждане на референдум. Фактът, че окончателното решение на Конституционния съд относно валидността на референдума от 29 юли⁴ беше спазено, е явен знак, че конституционните норми вече не се подлагат на съмнение.

Друга причина за безпокойство, която бе споделена и от Венецианската комисия към Съвета на Европа⁵, беше прибягването до извънредни наредби. Използването на това правомощие в началото на юли изигра важна роля в заобикалянето на конституционните норми. Румънското правителство пое ангажимента да използва извънредни наредби само в ситуациите, предвидени в Конституцията, и единствено в извънредни случаи. През последните месеци този въпрос пораждаше по-малка загриженост, а с началото на работата на новия парламент, където има ясно мнозинство, би следвало да се помогне за утвърждаване на обикновените законодателни процедури като правилния начин за законотворчество.

Комисията отбелязва, че всички актове, в това число решенията на Конституционния съд, изглежда се публикуват своевременно в Държавен вестник.

През януари 2013 г. парламентът назначи нов омбудсман. Поради факта, че новият омбудсман получи пълна подкрепа от управляващата коалиция, но не и от опозицията, е необходимо в бъдеще той да покаже своята надпартийност чрез действията си. Омбудсманът играе важна роля в гарантирането на взаимния контрол между властите, и по-специално при контролирането на правомощията на изпълнителната власт да законодателства чрез правителствени наредби.

³ Извънредна наредба № 38/2012 все още не е официално отменена. В своите решения № 727 от 9 юли 2012 г. и № 738 от 19 септември 2012 г. обаче Конституционният съд обяви тази наредба за противоконституционна. От формална гледна точка Извънредна наредба № 38 трябва да бъде отменена, за да се изпълни решението на Конституционния съд.

⁴ Решение № 6 на Конституционния съд от 21 август 2012 г. То бе последвано от одобрението на Сената от 19.9.2012 г. на Закона за изменение на Извънредна наредба № 41, с която беше изменен Закон № 3/2000 във връзка с организацията на референдума.

⁵ Венецианската комисия счете, че е необходимо да се разгледа въпросът за прекомерното използване на извънредни наредби от страна на правителството: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx)

Може да се обобщи, че мястото на Конституцията и на Конституционния съд беше възстановено в съответствие с препоръките на Комисията. Въпреки това от ключово значение е президентът, новото правителство и новият парламент да гарантират стабилността на конституционния ред и всички политически партии да работят за намаляване на поляризирането на политическата система.

Преди изборите бяха разисквани и възможни промени в Конституцията. Важно е процесът на конституционни реформи да се осъществява при пълно зачитане на основните ценности, като например съблюдаването на върховенството на закона и разделението на властите. Това включва зачитане на Конституционния съд като гарант на върховенството на Конституцията, както и на независимостта и стабилността на съдебните органи, в това число прокуратурата. Също така е важно да се гарантира достатъчно време и откритост на дебата за евентуални реформи, така че да се постигне възможно най-широк консенсус чрез подходящата конституционна процедура. В този контекст от основно значение е също така да се дадат гаранции на съдебните институции, че тяхната независимост ще бъде съблюдувана, и да се избягват спекулации, които създават нестабилност.

Независимост на съдебната власт

Един от най-сериозните поводи за безпокойство през лятото бяха очевидните доказателства за натиск върху съдебните органи и незачитането на независимостта на съдебната власт. Това продължава да поражда значителна загриженост. Комисията получи многобройни сигнали за сплашване или тормоз срещу лица, които работят в ключови съдебни институции или институции за борба с корупцията, в това число лични заплахи срещу съдии и техните семейства и медийни кампании, които по съществуващото си могат да се оприличат на тормоз⁶.

За съжаление препоръката на Комисията не бе изпълнена изцяло. Не бяха прекратени политически мотивираните нападки срещу съдебната власт. Критичен момент е приемането на съдебните решения. Затова е необходимо цялата политическа класа да постигне консенсус да се въздържа от дискредитиране на съдебните решения, подриване на доверието и подлагане на магистратите на натиск.

Комисията би желала да привлече вниманието и към ролята на медиите. Многобройни са примерите, в които медиите упражняваха натиск върху съдебната власт, като съществуват конкретни съмнения за способността на Националния аудиовизуален съвет да упражнява ефективен надзор. Предвид на настоящото положение е необходимо да се преразгледат сега действащите правила, за да се гарантира, че

⁶ Например твърденията за натиск и сплашване на съдии от Конституционния съд, които бяха представени на вниманието на Комисията. Писмо от 10.8.2012 г. от председателя Барозу до министър-председателя на Румъния Виктор Понта: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm

свободата на печата е съчетана с подходяща защита на институциите и на основните права на гражданите, както и да се предвидят ефективни механизми за защита.

Комисията бе обезпокоена и във връзка с един специфичен въпрос, а именно възможността в рамките на временното президентство миналото лято да се отменят предишни съдебни решения чрез помилване. Временно изпълняващият длъжността президент се съобрази изцяло с тази препоръка.

Последният аспект на съдебната независимост е ангажиментът на изпълнителната и законодателната власт по отношение на качеството на назначенията на ключови позиции в съдебните органи. Комисията счита постигнатото от Румъния в борбата с корупцията по високите етажи на властта за един от важните резултати в рамките на МСП. Задължително е да се поддържа ефективна и независима прокуратура и при бъдещото ръководство. Ето защо Комисията смята за изключително важно в прокуратурата и Националната дирекция за борба с корупцията да се назначи ново ръководство, което може да докаже, че притежава независимостта, морала и професионализма, необходими, за да се спечели доверието на обществеността и да се постигат ефективни резултати и в бъдеще.

В тази връзка в доклада бе наблегнато на назначаването на нов главен прокурор и нов водещ прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията, както по отношение на следването на открита и прозрачна процедура, така и по отношение на избирането на кандидати с професионални квалификации, морал и опит в действията за борба с корупцията. В началото процесът на избор бе прищпорен и не вдъхваше доверие сред магистратите. Впоследствие министърът на правосъдието удължи срока и внесе редица подобрения в процедурата⁷, но кандидатите бяха малко на брой. Двамата кандидати, които преминаха успешно процедурата, не бяха одобрени от Висшия съдебен съвет, а след това и от президента. Комисията счита, че ключовите елементи за подбора на ръководство, което да се ползва с общественото доверие, са наличието на достатъчен брой висококвалифицирани кандидати, следването на открита и прозрачна процедура за подбор и получаването, доколкото е възможно, на подкрепа от Висшия съдебен съвет.

Съблюдаване на етичните норми

Лицата, които заемат позиции във властта, трябва да се придържат към високи етични стандарти. Освен това, ако съдебните органи установят, че тези стандарти не се спазват, незачитането на съдебните решения предполага също така незачитане на върховенството на закона. В доклада от юли Комисията изрази своите опасения, че както правителството, така и парламентът не спазват изцяло този принцип.

⁷ Някои от промените бяха вследствие на обсъждане с Европейската комисията и с Висшия съдебен съвет.

През ноември Националната агенция по интегритет (НАИ) публикува доклади⁸ срещу министри и висши служители, което обаче не беше последвано от оставки⁹. Новото правителство потвърди като своя цел борбата с корупцията, но същевременно срещу двама от новите министри е потвърдено, че се води наказателно разследване за корупция. В своите препоръки от юли Комисията изрази очакването министрите да служат за пример по въпросите, свързани със спазването на етичните норми. Същото се очаква и по отношение на обвиненията в корупция. От ключово значение за доверието в едно правителство е лицата, които заемат министерски постове, да се ползват с доверието на обществеността, например като се оттеглят от поста си, ако фигурират в доклад на НАИ за неспазване на етичните норми. Необходимо е да се прилагат изцяло конституционните изисквания, в това число отстраняването от министерски пост в случай на повдигнато обвинение.

По същия начин доверието в парламента ще се увеличи, ако се следват по-ясни процедури за случаите, когато за депутати е постановено решение за неспазване на етичните норми или има твърдения за корупция. В рамките на установените конституционни правила презумпцията следва да бъде, че прокуратурата може да изпълнява своите задачи по същия начин, както прави това по отношение на останалите граждани. Най-добрият начин да се разсеят по-ранните опасения за известна субективност в начина, по който парламента процедира в тази област, е да се внесе яснота в процедурите и се предвиди те да се задействат автоматично.

През януари 2013 г. парламента прие изменения в правилника за членовете на парламента, като промени процедурата за отнемане на имунитет в случаи на претърсване, арест или задържане на парламентаристи и наказателно преследване на бивши министри. Предвиждат се по-нататъшни стъпки, включително кодекс за поведение. Сред тях трябва да бъде установяването на краен срок за всеки етап от процедурата и задължението за представяне на надлежно обосновани мотиви за извънредните случаи, когато парламента отказва да отнеме имунитета. Също така е важно да се поясни, че НАИ е единственият орган, натоварен със задачата да проверява евентуална несъвместимост на функциите, изпълнявани от избрани и назначени лица.

Що се отнася до подхода на парламента, повод за сериозни опасения беше по-активното оспорване на съдебните решения по едно дело: Висшият съдебен съвет трябваше да обжалва пред Конституционния съд, за да се гарантира, че парламента ще изпълни на практика решение на Върховния касационен съд, издадено на последна

⁸ Докладите на НАИ имат пряк ефект освен ако не бъдат обжалвани пред съда в срок от 15 дни. Следва да се отбележи също така, че в само около 5 % от случаите обжалването пред съда на доклад на НАИ е успешно.

⁹ Нито едно от тези четири лица не участва в новото правителство.

инстанция¹⁰. Надеждата е, че благодарение на новите процедури няма да се допусне повторно възникване на такъв вид проблеми.

Препоръки

Комисията приветства положителните стъпки, предприети от юли насам, но е на мнение, че все още предстои много работа, докато препоръките бъдат изпълнени изцяло. Встъпването в длъжност на ново правителство и нов парламент е чудесна възможност за консолидиране на постигнатото и за справяне с оставащите предизвикателства. И в бъдеще Комисията ще основава своя подход на принципите, застъпени в нейните препоръки, за съблюдаване на върховенството на закона и запазване на способността на съдебната власт да взема решения без външна намеса.

Важно е да продължат да се зачитат отговорностите и решенията на Конституционния съд и да се осигури пълно спазване на конституционните изисквания, за да се гарантира плуралистичното функциониране на румънската демокрация и намаляването на поляризацията. Освен това е важно да се гарантира, че процесът на конституционни реформи е изцяло съобразен с върховенството на закона, разделението на властите и независимостта и стабилността на съдебната власт, като същевременно се базира на възможно най-широк консенсус.

Новото правителство вече поема ангажимент за спазване на независимостта на съдебната власт и върховенството на закона в споразумението за институционално сътрудничество между президента и министър-председателя. Сега този ангажимент трябва да бъде последван от действия, и по-специално:

- да се въведе ясна рамка¹¹ с изисквания за въздържане от дискредитиране на съдебните решения, подриване на доверието в магистратите или подлагането им на натиск, както и да се гарантира прилагане на практика на тези изисквания. Висшият съдебен съвет следва да бъде приканен да даде своето становище по съответните разпоредби;
- да се преразгледат настоящите стандарти за гарантирането на свободни и плуралистични медии, като същевременно се осигурят ефективни средства за правна защита в случай на нарушаване на основните права на гражданите или упражняване от страна на медиите на незаконен натиск или сплашване на съдебната власт и

¹⁰ Конституционният съд постанови решение по конституционния конфликт между съдебната власт и Сената в дело, в което с окончателно решение на Върховния касационен съд беше потвърдено съдебно решение за несъвместимост на функциите на един от сенаторите (Решение на Конституционния съд № 972 от 21 ноември 2012 г.). Решението на Конституционния съд все още не беше изпълнено към момента на изтичане на мандата на Сената.

¹¹ Например кодекс за поведение.

институциите за борба с корупцията. Националният аудиовизуален съвет следва да бъде сигурен в своята реална независимост и да изпълнява пълноценно функциите си, като изработи и приложи кодекс за поведение в тази област;

- да се гарантира, че изборът на ново ръководство на прокуратурата и на Националната дирекция за борба с корупцията е направен измежду достатъчно широк кръг висококвалифицирани кандидати чрез открита и прозрачна процедура и отговаря на условията, заложи в споразумението за институционално сътрудничество, и по-специално по отношение на професионалните квалификации, етиката и опита в борбата с корупцията. Важна стъпка за спечелване на общественото доверие ще бъде получаването на положително становище от Висшия съдебен съвет;
- новият омбудсман трябва да демонстрира неоспорим авторитет, морал и независимост, както и надпартиен подход;
- да се предприемат необходимите стъпки, гарантиращи подаването на оставка от страна на министри, за които има постановени решения за неспазване на етичните норми. Да се гарантира бързо прилагане на конституционните правила за отстраняване на министри, срещу които има повдигнато обвинение;
- Парламентът следва да се основе на новите правила и да въведе ясни и обективни процедури за временно отстраняване на депутати, за които е постановено решение за неспазване на етичните норми или които са осъдени за корупция, както и да въведе кратки срокове за обработване на искания от страна на прокуратурата за отнемане на имунитета на парламентаристи. Парламентът следва да даде надлежна обосновка на мотивите си, ако не позволи нормално правоприлагане.

2. Реформа на съдебната система, спазване на етичните норми, борба с корупцията

В този раздел се прави преглед на напредъка по отношение на индикативните показатели, заложи в механизма за сътрудничество и проверка, и по-ранните препоръки на Комисията. Тези препоръки продължават да бъдат валидни и изпълнението им ще бъде оценено в следващия доклад.

Реформа на съдебната система

В доклада от юли първата препоръка относно реформата на съдебната система се отнасяше до прилагането на всичките четири правни кодекса¹². Графикът за

¹² Новите Граждански и Наказателен кодекс заедно с придружаващите ги процесуални кодекси бяха приети през 2009 г. и 2010 г., но до този момент в сила е влязъл само Гражданският кодекс. Не е ясно кога ще влязат в сила останалите кодекси, но неотдавна румънските власти потвърдиха, че Гражданскопроцесуалният кодекс ще влезе в сила на 1 февруари 2013 г.

изпълнението на тази ключова реформа продължава да е неясен. Засега влизането в сила на Гражданскопроцесуалния кодекс все още е предвидено за февруари 2013 г. Влизането в сила на Наказателния кодекс и на Наказателнопроцесуалния кодекс е предвидено за февруари 2014 г. Нужна е по-голяма яснота за това как да се избегне допълнително забавяне на влизането в сила на кодексите.

След последния доклад Министерството на правосъдието изработи многогодишна стратегия за прилагането на кодексите, която включва и аспекти, свързани с ресурсите. Извършването на оценка на възможното въздействие едва след приемането на кодексите от парламента създава допълнителна несигурност, а цялостна оценка на въздействието върху аспектите, свързани с човешките ресурси, е предвидена едва през 2014 г.¹³ Този процес би бил сложен, ако текстът на кодексите често се подлага на нови обсъждания. Общата цел за осигуряване на ефективно и бързо правораздаване не следва да се губи от поглед, например при представянето на доказателства в съда по дела за корупция.

Втората препоръка беше свързана с общото работно натоварване в румънската съдебна система и необходимостта от реструктуриране на системата на съдилищата и прокуратурите, като се постигне равновесие между личния състав и натовареността. Правителството се е заело да се справи с конкретните причини за вълната от нови дела още при възникването на тези причини, като извърши законодателни промени¹⁴. Подобни усилия за намаляване на натоварването в определени горещи точки в системата може да се окажат по-ефективни от опитите за разрешаване на проблема чрез увеличаване на броя на съдиите и прокурорите, което би могло да застраши неотдавнашния напредък по отношение на качеството и обучението на новопостъпилите в професията.

Последната препоръка се отнасяше до създаването на група за наблюдение на съдебната реформа. Тази препоръка отразяваше необходимостта от постигането на консенсус по реформирането на съдебната система. От доклада през юли досега не е постигнат напредък в опитите за ефективна съвместна работа на основните заинтересовани страни.

Отчетност на съдебната система

¹³ В доклада по МСП от юли 2012 г. бе посочена необходимостта да се прави разлика между въздействието на кодексите върху ресурсите и по-широкия въпрос за работното натоварване в съдебната система.

¹⁴ Например чрез заместването на съдебна процедура с административна процедура за разглеждането на въпроси, свързани с данъчното облагане при първа регистрация на лек автомобил. Очаква се тази промяна да облекчи натоварването на съдилищата с около 100 000 дела.

Приетата през 2011 г. нова правна уредба даде възможност на Съдебния инспекторат да изпълнява задачите си по-ефективно, което доведе до откриването на 21 нови дисциплинарни действия през първите месеци от дейността на този орган¹⁵. Министерството на правосъдието оказва практическа подкрепа на новия инспекторат, в това число като предостави сграда за ново седалище. Общите поуки от някои конкретни случаи могат да намерят отражение в съвместната политика, която Комисията препоръчва на Висшия съдебен съвет и на правителството за утвърждаване на отчетността и зачитането на етичните норми.

Друг ключов елемент за репутацията и отчетността на съдебната система е процедурата за назначаване на магистрати. Новите договорености за назначаване на съдии от долустоящи съдилища във Върховния касационен съд, изглежда, въведоха нов елемент на строгост в системата: по-важно е да се поддържа качеството на конкуренцията между кандидатите, отколкото да се запълва предполагаемият недостиг на човешки ресурси, което може да се окаже недалновидно в дългосрочен план.

Последователност и ефективност на съдебните действия

Прозрачността и последователността на съдебното производство е ключов елемент за доверието в него и за неговата ефективност. От доклада от юли насам Върховният касационен съд продължи да предприема конкретни действия за постигането на последователна и по-качествена съдебна практика, като осигуряваше предаването на решенията на долустоящите съдилища и подобри достъпа до решенията в интернет. Постепенното превръщане на този съд в истински касационен съд, с по-малко отговорности за обжалване, също ще спомогне за съсредоточаване на вниманието върху постигането на последователна съдебна практика по въпроси, свързани с прилагането на правото. Вече се отбелязва напредък в тази посока благодарение на производството за обжалване в интерес на закона. Важно е да се гарантира, че този напредък няма да бъде застрашен от допълнително работно натоварване поради новото производство за преюдициално заключение, докато със сегашния брой съдии в съдебните състави на Върховния касационен съд, изглежда, е постигнато правилното равновесие.

Важен въпрос за уеднаквяването на съдебната практика е актуализирането на остарялата ИТ система. Тя не дава възможност на съдиите да научат за съществуването на паралелни решения. В момента се осъществяват два проекта. Министерството на правосъдието възнамерява да осъществи стратегия за лесен и бърз достъп до ECRIS (основната съдебна база данни), а успоредно с това Висшият съдебен съвет се опитва да

¹⁵ През лятото по един особено важен случай бе постигнато временното отстраняване от длъжност поради текущо разследване срещу прокурор, който също така е член на Висшия съдебен съвет.

подобри съществуващата система „Jurindex“ (алтернативна система). Би било полезно тези инициативи да се осъществяват заедно¹⁶.

Ефективност на съдебната дейност

Подходът на Върховния касационен съд към делата за корупция по високите етажи на властта продължава да се характеризира с добра степен на инициативно управление на делата. Върховният касационен съд докладва за значителен напредък в обработката на дела за корупция по високите етажи, като броят на висящите дела спадна от 28 на 10, а броят на делата, решени на първа инстанция, се увеличи. Освен това продължи да се следва по-пропорционален и последователен подход към наказанията в случаите, когато обвиняемите са били осъдени. В резултат на това впечатлението е, че правосъдието играе по-ефективно своята възпираща роля.

За постигането на ефективност също така е необходимо правоприлагането да се извършва ефективно и справедливо в цялата система. Върховният касационен съд продължи своята работа за изработване на стандарти и ръководства за долустоящите съдилища.

През последните месеци прокуратурата, Генералната дирекция за борба с корупцията и Върховният касационен съд продължиха да работят професионално и безпристрастно, понякога под извънреден натиск. Досегашната способност на тези институции да устояват на натиска потвърждава заключението, че постигнатото от тях в борбата с корупцията по високите етажи на властта е един от най-важните резултати на Румъния в рамките на МСП. От ключово значение е този напредък да се поддържа и при едно ново ръководство. Освен това той не бива да бъде възпрепятстван от други ограничения за правоприлагащите агенции да осигуряват правосъдие¹⁷.

Съблюдаване на етичните норми

От последния доклад насам Националната агенция по интегритет (НАИ) продължи да постига резултати и да развива своята оперативна способност¹⁸. НАИ даде ход на амбициозен ИТ проект, насочен към събирането на данни за избрани и назначени служители, което да позволи извършването на кръстосани проверки с други бази данни, като например търговския регистър или данъчните бази данни, за да разкрива конфликт

¹⁶ Министерството на правосъдието даде също така ход на средносрочен проект за кодифициране на законодателството, което може да доведе до ускоряване на процеса на актуализация.

¹⁷ Например неотдавнашно предложение за това доказателствата, събрани от правоприлагащите органи при разследване на други престъпления, да не могат да се използват в дела за корупция.

¹⁸ За това спомогна и приемането в съда на внесено от НАИ обжалване на решение на комисия за разследване на забогатяване с недоказан произход.

на интереси. За пълноценното функциониране на този проект обаче ще са необходими допълнителни ресурси.

Честото поставяне под въпрос на решенията на НАИ продължава да е повод за сериозни опасения. Това е така въпреки факта, че когато решенията на НАИ се обжалват пред съда, НАИ обикновено печели делата. Както Агенцията, така и Националният съвет по интегритет и техните служители са били обект на чести политически и медийни нападки. Парламентът не изпълни доклади на НАИ, дори когато те бяха потвърдени от окончателни съдебни решения (вж. по-горе). През ноември 2012 г. НАИ публикува четири доклада за несъвместимост на функциите на министри и висши служители. И четирите доклада бяха обжалвани в съда и нито едно от засегнатите лица не подаде оставка във връзка с установеното в докладите¹⁹. Това, заедно с честите предложения за промяна на правната уредба на НАИ, създава несигурност, която пречи на Румъния да демонстрира наличието на стабилна правна уредба за съблюдаване на етичните норми.

Борба с корупцията

Националната дирекция за борба с корупцията продължи успешно да разследва и да отбелязва напредък по случаи на корупция. През 2012 г. броят на окончателните присъди, постановени след разследване от НДБК, бе удвоен в сравнение с предходната година. Тези случаи засягаха политици от всички основни партии. Освен това непрекъснато се увеличава броят на повдигнатите обвинения и присъдите по водени от НДБК дела за измама със средства на ЕС. Това може да послужи за пример на прокуратурата като цяло, тъй като се наблюдават големи разлики в резултатите, постигнати от различните служби на прокуратурата.

В рамките на МСП се изискват също така големи усилия за справяне с корупцията на всички равнища на румънското общество. Провежданите проучвания неотменно показват засилено обществено безпокойство за широкото разпространение на корупцията²⁰. В този контекст докладът от юли приветства националната стратегия за борба с корупцията. Някои отдели предприеха някои важни стъпки, а участието на местните органи изглежда по-активно²¹. Министерството на правосъдието създаде структури, които да помогнат за задействането на процеса, и те, изглежда, вършат това

¹⁹ Тримата засегнати министри обжалваха докладите. Друг висш служител подаде оставка по други причини (и също обжалва доклада).

²⁰ Вж. Евробарометър № 374 от февруари 2012 г., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, и Индекса за възприятие на корупцията на Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

²¹ Към януари 2013 г. към секретариата на националната стратегия за борба с корупцията бяха регистрирани общо 1874 общини и 20 областни съвета.

успешно въпреки малобройния персонал. Приветства се и инициативността, демонстрирана от мисиите по места и при търсенето на най-добри практики. Важно е да се гарантира мобилизирането на подходящите ресурси за гладкото осъществяване на стратегията. В допълнение към това от фондовете на ЕС се финансират редица проекти за борба с корупцията, включително в министерствата на образованието, здравеопазването, регионалното развитие и публичната администрация. Осъществяването им напредва и се очакват резултати.

Друг важен елемент е разследването на изпиране на пари и изземването на незаконно придобито имущество. Новата правна уредба за разширена конфискация бе създадена през 2012 г., но все още е прекалено рано да се правят изводи за нейната ефективност. Що се отнася до изпирането на пари като самостоятелно нарушение, в момента Върховният касационен съд разглежда важно дело. Увеличи се броят на исканията, отправяни към Службата за възстановяване на имущество, и по-специално исканията от страна на румънските органи. Понастоящем няма пълни статистически данни с точния размер на конфискуваното имущество, но по приблизителни изчисления този размер е по-скоро малък. Също така няма пълни данни за размера на сумите, реално възстановени след нареждания за изземване.

Накрая следва да се отбележи, че напредъкът в предотвратяването и санкционирането на корупцията, свързана с обществените поръчки, е по-скоро ограничен. В тази сфера не са постигнати същите добри резултати както при борбата с корупцията по високите етажи на властта. Делата се бавят дълго, отчасти поради нуждата от специфични експертни знания в областта на финансите, което поражда специфичния проблем, че се сключват договори, преди съдът да постанови решение по нарушението. Все още наказанията за служители, замесени в измами с обществени поръчки, са изключително леки, а законът не предвижда възможността за отменяне на вече осъществени проекти на основание конфликт на интереси. Съществуват също така сериозни съмнения относно начина, по който прокуратурата разглежда тези случаи²². Неотдавна направените предложения, изглежда, поставят под съмнение стабилната независима институционална база, която е от ключово значение за постигането на реален напредък. Добър начин за постигане на напредък може да бъде възприемането на по-систематичен подход към предварителните проверки, като най-логично е тази задача да се поеме от НАИ (с допълнителни ресурси), която също така ще може да осигури еднакво и систематично прилагане.

²² При своя преглед на законодателството за обществените поръчки Комисията се натъкна на случаи, в които при наличието на сериозни доказателства за нарушения прокуратурата, изглежда, не е предприела никакви последващи действия.

3. Заключение

Направените оценки сочат, че Румъния е изпълнила само част от препоръките на Комисията, насочени към възстановяване на съблюдаването на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Въпреки че се спазват разпоредбите на Конституцията и се зачитат решенията и ролята на Конституционния съд, не бяха изпълнени в задоволителна степен ангажиментите във връзка със защитата на съдебната власт от атаки, подаването на оставка от министри, срещу които има решение за неспазване на етичните норми, или от депутати, за които има постановени окончателни решения за несъвместимост на функциите или окончателни присъди в дела за корупция по високите етажи. Същевременно все още предстои назначаването на ново ръководство на прокуратурата и Националната дирекция за борба с корупцията.

Комисията смята, че изборът на нов парламент и назначаването на ново правителство е още една възможност да се гарантира бързото и безусловно съобразяване с тези препоръки. Комисията настоятелно призовава новото правителство да предприеме нужните стъпки.

Освен това Комисията отбелязва необходимостта от ускоряване на работата по изпълнение на препоръките за съдебната реформа, съблюдаването на етичните норми и борбата с корупцията. Комисията ще продължи да следи отблизо напредъка, като осъществява непрекъснат диалог с румънските власти, и в края на 2013 г. ще докладва отново относно процеса на реформи.