



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 23 ноември 2022 г.
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 22 ноември 2022 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2022) 664 final

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 664 final.

Приложение: COM(2022) 664 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 22.11.2022 г.
COM(2022) 664 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) беше създаден при присъединяването на Румъния 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 корупцията¹. Той представлява съвместен ангажимент на румънската държава и на ЕС. В съответствие с решението за създаване на механизма и както беше подчертано от Съвета и потвърдено от Съда на Европейския съюз (Съд на ЕС)², действието на МСП се прекратява, когато и четирите показателя³, определени за Румъния, бъдат изпълнени по удовлетворителен начин.

От 2007 г. насам се извършва работа по линия на МСП с цел насърчаване и проследяване на процеса на реформи въз основа на тези критерии. През януари 2017 г. Комисията извърши цялостна оценка на напредъка, постигнат през десетте години от съществуването на механизма⁴, което даде ясна представа за постигнатия значителен напредък. Комисията изготви дванадесет специфични препоръки, които, когато бъдат изпълнени по необратим начин, биха били достатъчни за прекратяване на действието на МСП, при условие обаче че няма да има промени, които да са от такова естество, че да представляват ясен обрат в хода на напредъка.

Оттогава Комисията извърши четири оценки на напредъка по изпълнението на препоръките. Докладите от края на 2017 г. до 2019 г. се характеризираха с намаляване на темпото на реформите. Предприетите от Румъния стъпки засегнаха отново въпроси, които бяха счетени за приключени в доклада от януари 2017 г., и бяха отправени допълнителни препоръки⁵. Както Европейският парламент, така и Съветът споделиха тези опасения⁶. В доклада от юни 2021 г. обаче беше отбелязан значителен напредък, като много от препоръките предстои да бъдат изпълнени, ако напредъкът продължи да бъде стабилен⁷.

През последните години ЕС е развил в значителна степен своя инструментариум за отстояване на върховенството на закона в целия ЕС⁸. Някои от въведените инструменти са от пряко значение за усилията на ЕС в подкрепа на Румъния при процеса на реформи. В резултат на това понастоящем са въведени редица насоки за мониторинг, в които се разглеждат въпроси, обхванати от показателите по МСП.

Правосъдната система като цяло, включително съдебната реформа, както и уредбите за борба с корупцията, са две от областите, обхванати за всички държави членки в

¹ В резултат на заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (13339/06) механизмът бе създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006) 6569).

² Решение на Съда от 18 май 2021 г. по съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 и C-379/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” и други*, точка 164.

³ При показателите за Румъния се разглеждат ефективността и прозрачността на съдебната система, ключови институции в области като съблюдаване на етичните норми и борбата с корупцията на всички равнища, както и предотвратяване на корупцията.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751; COM(2018) 851; COM(2019) 499.

⁶ Незаконодателна резолюция на Европейския парламент относно принципите на правовата държава в Румъния от 13 ноември 2018 г., P8_TA-PROV(2018)0446. Препоръки на Съвета от 12 декември 2018 г. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/bg/pdf>.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Друг инструмент, който е въведен след доклада по МСП от 2018 г., е Регламентът относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза във връзка с върховенството на закона (Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 1—10).

годишните доклади относно върховенството на закона⁹. Този текущ процес на координация и мониторинг надхвърля специфичния контекст на периода след присъединяването, който породил МСП. В обхвата на докладите относно върховенството на закона се включват въпроси, които оказват значително влияние върху капацитета за реформи и устойчивостта, като например качеството на законодателството и законодателния процес, ролята на независимите институции при осигуряването на принципите на взаимозависимост и взаимноограничаване, благоприятната среда за гражданското общество, както и свободата и плурализмът на медиите. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. са включени за първи път препоръки към всички държави членки, които да ги подпомагат при техните реформи в четирите области на докладване, включително за Румъния¹⁰. Румънските органи си сътрудничиха активно и конструктивно с Комисията по време на цикъла на доклада относно върховенството на закона.

Редица въпроси, свързани с върховенството на закона — по-специално ефективността на правосъдните системи, борбата с корупцията и качеството и приобщаващият характер на законодателния процес — са част и от европейския семестър, предвид тяхното въздействие върху бизнес средата, инвестициите, икономическия растеж и работните места. Освен това румънският план за възстановяване и устойчивост, който е оценен положително от Комисията и е приет от Съвета на 3 ноември 2021 г.¹¹, включва конкретни ключови етапи по въпроси, обхванати от МСП, които са от централно значение за процеса на реформи, като например съдебната реформа и уредбата за борба с корупцията¹².

В този доклад се прави равностойна на постигнатия от Румъния напредък по изпълнението на неизпълнените препоръки по линия на МСП и изпълнението на показателите по МСП от юни 2021 г. насам. Както и в предишните години, настоящият доклад е резултат от внимателен процес на анализ от страна на Комисията, който се основава на тясно сътрудничество с румънските институции, гражданското общество и други заинтересовани страни¹³.

2. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕПОРЪКИТЕ

В настоящия раздел се оценява напредъкът по препоръките на Комисията в миналите доклади по МСП, и по-специално по дванадесетте препоръки от януари 2017 г. и осемте допълнителни препоръки от ноември 2018 г. Изпълнението на всички останали

⁹ До момента Комисията е приела три доклада относно върховенството на закона: COM(2020) 580; COM(2021) 700; и COM(2022) 500. Те включват специални глави за Румъния: SWD(2020) 322; SWD(2021) 724; SWD(2022) 523.

¹⁰ COM(2022) 500, Приложение и глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния.

¹¹ Решение за изпълнение 12319/21 на Съвета от 3 ноември 2021 г. В текста са посочени конкретните ключови етапи.

¹² Изпълнението на тези ключови етапи ще бъде оценено съгласно специална процедура с оглед на критериите, предвидени в плана за възстановяване и устойчивост на Румъния.

¹³ През ноември 2022 г. службите на Комисията организираха мисия за установяване на фактите. Онлайн срещите включваха срещи с министъра на правосъдието, членове на румънския парламент, Висшия магистратски съвет, Висшия касационен съд, главния прокурор, Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК), Националната агенция по интегритет (НАИ), Националната агенция за управление на иззети активи (НАУИА), организации на гражданското общество и съдебни асоциации.

препоръки ще даде възможност за приключване на МСП. Те представляват основните стъпки, необходими за укрепване на процеса на реформи по устойчив за бъдещето начин, при които акцентът на сътрудничеството с Румъния ще бъде поставен върху продължаващото изпълнение на реформите, като част от Доклада относно върховенството на закона.

2.1. Първи показател: Независимост на съдебната власт и съдебна реформа¹⁴

Законодавателна област на правосъдието и правни гаранции за независимост на съдебната власт

Препоръки от 2018 г.

- Незабавно да се спре прилагането на законите в областта на правосъдието и на последвалите извънредни постановления.
- Да се преразгледат законите в областта на правосъдието, като изцяло се вземат под внимание препоръките по линия на МСП, препоръките на Венецианската комисия и препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO).

Статутът на магистратите е определен с три закона в областта на правосъдието¹⁵, с които са организирани и съдебната система и Висшият магистратски съвет. Затова те са от основно значение за гарантиране на независимостта на магистратите и доброто функциониране на съдебната власт. През 2018 г. и 2019 г. измененията на тези три закона в областта на правосъдието оказаха сериозно въздействие върху независимостта, качеството и ефективността на правосъдната система. Основните установени проблеми включваха създаването на специален Отдел за разследване на престъпленията в съдебната система (SIJ), системата за гражданска отговорност на съдиите и прокурорите, схемите за ранно пенсиониране, навлизането в професията и статута и назначаването на висшестоящи прокурори. Прилагането на изменените закони скоро потвърди опасенията, а появата на други проблеми през следващите години демонстрира ясно необходимостта от цялостно преразглеждане на законите¹⁶.

Обсъжданията относно начина на изменение на трите закона започнаха през септември 2020 г. и набраха скорост през пролетта на 2022 г.¹⁷, като през юни 2022 г. Министерството на правосъдието започна нова консултация. Консултацията доведе до преразглеждане на проектите, представени за становище на Висшия магистратски съвет (ВМС). Неговото становище от август 2022 г. доведе до внасяне на допълнителна преработена версия на законите в парламента, а парламентарният процес приключи през октомври 2022 г.¹⁸ Няколко разпоредби от приетите закони бяха оспорени пред

¹⁴ Пълните показатели от първоначалното решение за МСП могат да бъдат намерени в приложението.

¹⁵ Закон 207/2018 за изменение на Закон 304/2004 относно организацията на съдебната система; Закон 234/2018 за изменение на Закон № 317/2004 относно Висшия магистратски съвет; Закон 242/2018 за изменение на Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите. Законите бяха допълнително изменени чрез извънредни постановления на правителството през 2018 г. и 2019 г.

¹⁶ Например правилата за назначаване на Висшия касационен съд и Съдебния инспекторат. Вж. подробности в доклада по МСП от 2019 г. (COM(2019) 499).

¹⁷ За информация относно развитието между септември 2020 г. и юни 2022 г., вж. Доклада по МСП от 2021 г. и главата по държави за Румъния в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.

¹⁸ Специална съвместна парламентарна комисия на двете камари разгледа законите в рамките на спешна парламентарна процедура, стартирана на 12 септември. Парламентарният процес приключи на 17 октомври след положителен вот в Сената.

Конституционния съд на Румъния, който отхвърли всички възражения. Законите бяха обнародвани от президента на Румъния на 15 ноември¹⁹. Преразглеждането на законите в областта на правосъдието също е ключов етап съгласно плана за възстановяване и устойчивост на Румъния²⁰.

Правителството счита, че предишните становища на Венецианската комисия са изяснили позициите ѝ и са били взети предвид в преразглежданите закони дори когато окончателните проекти не са били специално изпратени за консултация преди внасянето им в парламента. Въпреки това Парламентарната асамблея на Съвета на Европа сезира Венецианската комисия. След искане от страна на румънските органи за изготвяне на становището в рамките на процедура по спешност, Венецианската комисия изготви спешно становище относно трите закона в областта на правосъдието, което публикува на 18 ноември²¹. Това становище ще бъде представено за одобрение на пленарното заседание на Венецианската комисия през декември 2022 г.

Приетите промени в законите представляват важно преразглеждане на правната уредба. В предишните доклади бяха поставени въпроси, свързани със структури и процедури, като например разформироването на SIIJ, режимите на дисциплинарна, гражданска и наказателна отговорност за съдиите и прокурорите, отчетността и назначаването на ръководството на Съдебния инспекторат и процедурите за назначаване и освобождаване на висши прокурори, както и ролята на Висшия касационен съд и на ВМС. Важно също е въздействието на реформите върху независимостта и организацията на кариерата на магистратите.

С преразглежданите закони в областта на правосъдието се реформира режимът на гражданска отговорност за съдии и прокурори, като се разглежда отдавнашен въпрос, установен в докладите по МСП²², докладите относно върховенството на закона и в съдебната практика на Съда на Европейския съюз²³. Съгласно новия закон за статута на магистратите, когато ищец подаде иск за обезщетение за съдебна грешка, Министерството на финансите незабавно уведомява съответния магистрат, който може да поиска да се намеси в първоначалното производство срещу държавата. Освен това Министерството на финансите може да предяви регресен иск срещу магистрата само ако съответното отделение на ВМС установи наличие на недобросъвестност или груба небрежност при съдебната грешка, въз основа на доклад, изготвен от Съдебния инспекторат. По-рано министерството можеше да предявява иск независимо от заключенията в доклада на Съдебния инспекторат.

¹⁹ Законите бяха обнародвани в Държавен вестник на 16 ноември.

²⁰ Ключов етап 423 от ПБУ на Румъния, озаглавен „Влизане в сила на „законите в областта на правосъдието“ (закони относно статута на магистратите, съдебната организация, Висшия магистратски съвет).“

²¹ Становище CDL-PI(2022)047 на Венецианската комисия.

²² Вж. по-специално Технически доклад от 2018 г. (SWD(2018) 551 final) и Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния. Въведените по-рано правила пораждаха опасения поради правомощията, предоставени на Министерството на финансите, което може да преценява дали дадена съдебна грешка е допусната недобросъвестно или поради груба небрежност, и впоследствие да предяви регресни иски срещу съдии за причинените вреди.

²³ В решението си от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ и други*, по съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 и C-379/19, точки 233—241, Съдът на ЕС постанови, че е необходимо пълно зачитане на правата на защита на съдиите, че съдилищата следва да са компетентни да се произнасят относно личната отговорност на съдиите и че законът трябва да предвижда ясно и точно необходимите гаранции, че нито разследването, нито регресният иск могат да се превърнат в инструмент за оказване на натиск върху правораздаването.

Въведени са и повече гаранции по отношение на дисциплинарната отговорност на магистратите. По същество са отменени дисциплинарните нарушения, които пораждаха опасения за независимостта на съдебната власт²⁴ и предимството на правото на ЕС²⁵. Същевременно ще трябва да се следи друго дисциплинарно нарушение, чийто обхват беше разширен, така че да включва изразяването на политически убеждения не само при извършването на служебни задължения, но и по-общото публично изразяване на такива мнения, за да се гарантира, че това не ограничава неправомерно свободата на изразяване на мнение на магистратите. По процесуални аспекти решенията на отделите на Висшия магистратски съвет по дисциплинарни въпроси трябва да бъдат обосновани и своевременно съобщени на съответния магистрат. В закона се предвижда и заличаване на дисциплинарните наказания от досието на магистрата три години след датата на влизането им в сила, ако през този период на магистрата не е било наложено ново дисциплинарно наказание.

По отношение на самата дисциплинарна процедура са въведени по-строги срокове и за Висшия магистратски съвет при мотивирането на неговите дисциплинарни решения²⁶. Едно от останалите опасения е възможността Съдебният инспекторат да оспорва решения на дисциплинарното отделение на Висшия магистратски съвет²⁷.

Със законите в областта на правосъдието се въвеждат някои важни изменения по отношение на организацията на кариерата на магистратите. Продължителността на обучението в Националния съдебен институт (НСИ) беше увеличена от две на три години. Въпреки че това може да има по-дългосрочни последици върху броя на наличните нови магистрати²⁸, по този начин също така се предоставя повече време за тяхното практическо обучение. Други изменени разпоредби засягат изискването за прослужено време за повишаване в длъжност в по-висшите съдилища и прокуратури, което като цяло е увеличено²⁹. Що се отнася до назначенията в специализираните прокуратури, Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) и Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма (ДРОПТ), изискванията за прослужено време се запазват на десет години, с временен преходен период за смекчаване на възможното въздействие върху човешките ресурси. Конкретното въздействие на новите изисквания за прослужено време върху човешките ресурси след

²⁴ Това престъпление се отнася до „действията, засягащи честта, професионалната нравственост или престижа на правосъдието, извършени при изпълнение на служебните задължения или извън тях.“

²⁵ Престъплението „неспазване на решенията на Конституционния съд или на решенията, постановени от Висшия касационен съд при разглеждане на жалби в интерес на закона“, което би изложило съдиите на дисциплинарна отговорност при неприлагане на решения на Конституционния съд, с което им се забранява да проверяват съответствието с правото на ЕС на разпоредби на националното право, вж. решението на Съда на ЕС от 22 февруари 2022 г., RS, дело C-430/21, точки 79—93.

²⁶ Те вече трябва да бъдат мотивирани незабавно, вместо в рамките на предишния срок от 20 дни, който често беше пренебрегван.

²⁷ „След като дисциплинарният състав на Висшия магистратски съвет се е произнесъл в полза на съдията, това решение следва да бъде окончателно“ (CDL-AD (2002) 015, Становище на Венецианската комисия относно законопроекта за изменение и допълнение на българския Закон за съдебната власт).

²⁸ В становището на ВМС относно законопроектите се изтъква рискът, че това увеличение ще окаже значително въздействие върху човешките ресурси и натовареността на съдилищата и прокуратурите, с потенциални последици за качеството на правосъдието. Прилагането на тези разпоредби и тяхното практическо въздействие върху натовареността и ефективното решаване на делата ще продължи да се наблюдава в рамките на докладите относно върховенството на закона.

²⁹ Към момента са 7 години за трибуналите, 9 години за апелативните съдилища, 10 години за прокуратурата към Висшия касационен съд (ВКС).

премахване на временната мярка предстои да бъде установено. В закона се запазват двата съществуващи вида повишаване в длъжност в апелативните съдилища, трибуналите и прокуратурите към тях, но разпоредбите, свързани със състезателно повишаване в длъжност на място, са отложени до декември 2025 г., като през този период е възможно само ефективно повишаване³⁰. Въведени са нови правила за повишаване в длъжност на съдиите във Висшия касационен съд (ВКСК), където повишенията въз основа на състезателен писмен изпит са заменени с подбор въз основа на оценка на съдебните решения, постановени от кандидатите по време на целия им стаж в апелативния съд, и интервю пред съдийското отделение на ВМС³¹. Веднъж повишени на длъжност във ВКС, съдиите се освобождават от последващи професионални оценки. Други значителни промени са свързани с назначаването на ръководители от второ ниво в съдилищата от първа инстанция, трибуналите, специализираните трибунали, апелативните съдилища и прокуратурите към тях, които вече не се избират чрез състезателни изпити, а просто въз основа на предложение от председателя на съда или ръководителя на прокуратурата.

Спешното становище на Венецианската комисия е с акцент върху ограничен брой теми, засягащи гражданската и дисциплинарната отговорност на магистратите и конкурсите за приемане в съдебната власт, както и назначаването и освобождаването на специализирани и висшестоящи прокурори. В становището се стига до заключението, че като цяло изглежда, че законите се движат в правилната посока, въпреки че Венецианската комисия изрази съжаление, че румънското правителство не е изпратило законите за консултация, както беше обявено. Отбелязват се положителни елементи при назначаването и освобождаването на висшестоящи прокурори (вж. също по-долу). Освен това в становището се отбелязва, че са налице гаранции срещу политическа намеса в работата на НДБК, както и ясно ограничение на правомощията на главния прокурор по отношение на НДБК и ДРОПТ и на контрола на министъра на правосъдието (ограничен до управленски въпроси). Въпреки това Венецианската комисия издаде няколко препоръки, които може да доведат до допълнителни целенасочени промени в законите, като например удължаване на мандатите на висшестоящите прокурори спрямо сегашните три години и премахване на възможността за подновяване на мандати, както и засилване на гаранциите, в случай че главният прокурор отменя решенията на редови прокурори. Други предложени промени включват конкурсен подбор за заместник-ръководители в съдилищата и прокуратурите и ясно определяне на това, че командированите в прокуратурите служители на съдебна полиция не могат да докладват на министъра на вътрешните работи.

По отношение на СИИ първоначалният законопроект за разформироването на този орган беше внесен в парламента през февруари 2021 г. Въпреки приемането му от

³⁰ Това е повишаването в длъжност „на място“, което се основава на резултати, получени при конкурси за повишаване в длъжност, както и ефективното повишаване, което се основава на оценката на работата на магистратите през последните години. Считано от 2025 г., се предвижда повишаването в длъжност на място да бъдат ограничени до 20 % от общия брой на свободните позиции. Тези ограничения върху това, което се смята за по-обективна и меритократична процедура за повишаване в длъжност, бяха критикувани от някои магистратски сдружения в Румъния.

³¹ Това изменение беше критикувано и от някои магистратски сдружения и организации на гражданското общество, които твърдят, че меритократичният и състезателен характер на процедурата е ограничен. От друга страна ВМС твърди, че настоящата система не е показала ефективни резултати и че при това равнище на прослужено време тестовите за проверка на знанията на съдиите са по-малко подходящи от анализ на представянето им по време на заседанията.

Камарата на депутатите, както и положителното становище на Венецианската комисия, проектът не бе приет от Сената. Новото правителство поднови процеса през януари 2022 г. и след съкратена десетдневна обществена консултация по нов проект и положително становище на ВМС парламентът прие закон на 28 февруари 2022 г.³², в очакване на предстоящата Венецианска комисия. СИИ беше разформирован през март 2022 г.

СИИ се оказа неспособен да функционира ефективно: през трите години на своето съществуване той е изпратил на съда само седем дела и е натрупал голям брой нерешени дела³³. С разформироването на СИИ компетентността за разследване на престъпления, извършени от магистрати, беше прехвърлена на „определени прокурори“ в рамките на прокуратурите към Висшия касационен съд³⁴ и апелативните съдилища³⁵. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. се отбелязва, че макар новата система да представлява подобрение от гледна точка на броя на прокурорите, разпределени в новата структура и териториалното ѝ разпределение³⁶, са налице опасения относно въздействието ѝ върху независимостта на съдебната власт³⁷. Така например, не е използвана възможността за преодоляване със закон на опасението относно неоснователните твърдения („жалби със злонамерен характер“), използвани като средство за натиск срещу магистратите. Съществуващата в рамките на предишната система компетентност *ratione personae* се запазва, без да се разяснява начинът, по който системата ще отговори на условията да бъде обоснована от обективни и проверими изисквания, свързани с доброто правораздаване, определени от Съда на ЕС³⁸. Освен това липсата на нови специфични гаранции във въведената структура е довела до опасение с оглед на решението на Съда на ЕС³⁹. В становището си от март 2022 г. Венецианската комисия заяви, че при всякакво разформироване на

³² Закон № 49 от 11 март 2022 г. за премахване на Отдела за разследване на престъпленията в съдебната система и за изменение на Закон № 135/2010 г. за Наказателно-процесуалния кодекс, обнародван в Държавен вестник № 244 от 11 март 2022 г. Законът беше оспорен пред Конституционния съд, който го обяви за конституционен с Решение № 88 от 9 март 2022 г.

³³ СИИ имаше да разреши общо 9 651 случая. Между 2018 г. и 2022 г. той е разрешил общо 2 000 случая. От тези случаи СИИ е издал обвинителен акт по 7 от тях и е завел дело срещу 9 обвиняеми, като към март 2022 г. броят на висящите дела е бил 7 002.

³⁴ За престъпления, извършени от членове на Висшия магистратски съвет, съдии и прокурори към Висшия касационен съд, съдии и прокурори към апелативните съдилища или военните апелативни съдилища, както и съдии от Конституционния съд.

³⁵ За престъпления, извършени от съдии и прокурори към първоинстанционни съдилища, трибунали и военни трибунали.

³⁶ Съгласно новата структура главният прокурор може да определя до 14 прокурори от прокуратурата към Висшия касационен съд и до трима във всяка прокуратура към апелативните съдилища. Прокурорите се определят за мандат от четири години по препоръка на пленума на ВМС. В края на този мандат или след решение на главния прокурор за прекратяване на назначението те се връщат към първоначалната си длъжност.

³⁷ Изявление на сдруженията „Форум на съдиите в Румъния“, „Движение за защита на статута на прокурорите“ и „Инициатива за справедливост“ от 24 януари 2022 г.

³⁸ Решение на Съда на Европейския съюз от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ и други*, съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 и C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, точка 223.

³⁹ Новата структура следва да бъде „съпроводена от специфични гаранции, позволяващи, от една страна, да се избегне всякакъв риск този отдел да бъде използван като инструмент за политически контрол над дейността на тези съдии и прокурори, който може да засегне тяхната независимост, и от друга страна, гарантират, че тази компетентност може да се упражнява по отношение на последните при пълно спазване на изискванията, произтичащи от членове 47 и 48 от Хартата“, Решение на Съда от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ и други*, съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 и C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, точка 223.

СИИ следва да се гарантира по-голяма ефикасност при разследването на твърдения за корупция с участието на съдии и прокурори⁴⁰. Други опасения бяха насочени към процеса на назначаване на „определените прокурори“⁴¹. Възприетият децентрализиран подход поставя тежестта върху необходимостта от наблюдение на резултатите от новата система. Досега не са били повдигнати искания в хода на производството, като акцентът на работата е бил върху разглеждането на прехвърлените дела⁴² и се е отдавал приоритет на приключването на делата относно необосновани твърдения. Над 95 % от обработените досега прехвърлени преписки по дела са се основавали на жалби със злонамерен характер. Главният прокурор също е разработил методология за приоритизирането на делата. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. са включени две специфични препоръки относно новия режим⁴³, във връзка с чието изпълнение Комисията ще докладва в Доклада относно върховенството на закона за 2023 г.

Законодателните процеси за преразглеждане на трите закона в областта на правосъдието и разпоредбите относно разследването на престъпленията в съдебната система вече са завършени. Румънското правителство се ангажира да отчете в максимална степен предстоящото становище на Венецианската комисия относно законите в областта на правосъдието, което може да наложи допълнителни целенасочени промени на законодателството. Последващите действия относно този ангажимент и практическото прилагане на новата правна уредба попадат в обхвата на извършвания от Комисията мониторинг в рамките на Доклада относно върховенството на закона. Новите закони в областта на правосъдието също ще бъдат оценени в рамките на специална процедура в плана за възстановяване и развитие на Румъния.

Назначения на ръководни постове в прокуратурите

- *Препоръка от 2017 г.: Да се въведе солидна и независима система за назначаване на висши прокурори, основана на ясни и прозрачни критерии, като се използва подкрепата на Венецианската комисия.*

⁴⁰ Венецианска комисия, Становище по законопроекта за разформироване на Отдела за разследване на престъпленията в съдебната система (CDL-AD(2022)003), точка 37.

⁴¹ Опасенията включват липсата на специална състезателна процедура и на специфична роля на прокурорското отделение на Висшия магистратски съвет. Венецианската комисия подчерта значението на „предоставянето на прокурорското отделение на ВМС на по-голямо участие в първоначалния подбор на прокурорите“ (становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2022)003), точка 28). Тези опасения бяха подсилени от първоначалните решения на ВМС, които, изглежда, благоприятстваха приемствеността с предишния състав на СИИ. До момента от общо 59 позиции са заети 37, а други 9 предложения са в процес на разглеждане. Главният прокурор отбеляза известни трудности при назначаването на прокурори от Висшия магистратски съвет в някои служби, което води до несъответствие в разпределението на натовареността.

⁴² След разформироването на СИИ, до края на септември 2022 г. новата структура е разрешила 1 237 случая (786 на централно и 451 на местно равнище), а 2 960 дела са все още висящи на централно равнище, докато в прокуратурите в държавата има 4 208 висящи дела.

⁴³ Двете препоръки са да „се вземат мерки за преодоляване на оставащите опасения във връзка с разследването и наказателното преследване на престъпления в съдебната система, като се вземат предвид европейските стандарти и съответните становища на Венецианската комисия“, и да се извършва „внимателен мониторинг на въздействието на новата система върху разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления в съдебната система“. Вж. също Трети показател.

- *Препоръка от 2018 г.: Да се зачитат отрицателните становища на Висшия съвет относно назначаването или освобождаването от длъжност на прокурори на ръководни постове до приемането на нова правна уредба в съответствие с препоръка 1 от януари 2017 г.*
- *Препоръка от 2018 г.: Да се започне нова процедура за назначаване на главен прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) с доказан опит в наказателното преследване на корупционни престъпления и с ясен мандат за НДБК за продължаване на професионалното, независимо и безпристрастно разследване на корупцията.*

Отдавнашна препоръка по МСП е въвеждането на система за прозрачни и основани на заслуги назначения на висшестоящите прокурори, която е в състояние да предостави гаранции срещу политизирането. В няколко последователни доклада по МСП е подчертана необходимостта от достатъчно механизми за взаимозависимост и взаимоограничаване в процедурата за назначаване на висши прокурори, както и отразяване на степента, в която би се прилагала една и съща процедура за назначаване и освобождаване и при по-ниските ръководни нива в рамките на прокуратурата.⁴⁴ Комисията също така последователно е подчертавала, че консултацията с Венецианската комисия относно предвидената процедура представлява важен начин за постигане на устойчивост на избраното решение и за осигуряване на баланс, който ще издържи проверката на времето, между съответната роля на различните участващи в процеса институции, президента на Румъния, министъра на правосъдието и ВМС⁴⁵.

Венецианската комисия потвърди, че съществуват различни модели по отношение на назначаването на поста главен прокурор (или подобни висши прокурорски постове). Тя обаче подчерта, че общественото доверие предполага необходимостта от адекватен баланс между изискването за демократична легитимност на такива назначения и изискването за деполитизация⁴⁶.

Процедурата за назначаване на висши прокурори е част от преразгледания закон относно статута на магистратите, приет от парламента през октомври 2022 г. Процедурата предвижда висшите прокурори (главният прокурор, главният прокурор на НДБК и главният прокурор на ДРОПТ), както и техните заместници да бъдат назначавани от президента на Румъния въз основа на мотивирана номинация, представена от министъра на правосъдието след процес на подбор, започнат и организиран от Министерството на правосъдието, и становище на ВМС. Ключови

⁴⁴ Препоръката е от 2016 г. и нейната уместност е подчертана от последващи развития. Докато кандидатурите продължават да се характеризират с консенсусен подход, противоречията, свързани по-специално с разрешения от закона произвол в процеса на освобождавания, показваха необходимостта от осигуряване на яснота и въвеждане на гаранции. В доклада по МСП от 2016 г. също се препоръчва процедура, която включва политически елемент да не се прилага спрямо по-ниски ръководни постове, заместници и ръководители на отдели (което ще бъде оставено на ВМС и ръководството на съответните организации).

⁴⁵ Вж. опасението на Венецианската комисия относно липсата на уравновесяване на влиянието на министъра на правосъдието, становище 950/2019 CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, Съвместно становище на Венецианската комисия, Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) и Бюрото за демократични институции и права на човека към ОССЕ (ОССЕ/БДИПЧ), относно проекта на изменение на Закона за прокуратурата на Грузия, точка 19; CDL-AD(2017)028, Полша — Становище относно Закона за прокуратурата, в изменената му редакция, стр. 33. Вж. също CDL-PI(2022)023, Компиляция от становища и доклади на Венецианската комисия относно прокурорите.

въпроси в миналото са били последователността и прозрачността на процеса на подбор, които са уредени в закона с нови правила, описващи подробно организацията на процеса на подбор и номиниране, допустимостта на кандидатите, критериите за оценка и състава на комисията за подбор. От съществено значение в процедурата е съответната роля и тежест на ВМС (по-специално на прокурорското отделение) и на президента, като противотежести на влиянието, упражнявано от министъра на правосъдието, и гаранции срещу политизиране. Понастоящем в процедурата се предвижда участието на прокурорското отделение на ВМС както в процеса на подбор, при който в момента по време на интервюта участват двама представители на Сената, така и при процеса на номиниране, при който министърът на правосъдието трябва да поиска становището на това отделение. Въпреки че становището на ВМС не е обвързващо за министъра, процедурата предвижда в случай на отрицателно становище да се проведе ново интервю с предложения кандидат, при което трябва да се вземат предвид аргументите, изложени в становището на ВМС. След новото интервю министърът може или да изпрати предложение за номинация на президента или да оттегли номинацията и да организира нов процес на подбор. Президентът може или да приеме предложението за номинация на министъра и да продължи с назначаването, или може да отхвърли това предложение, като посочи причините.

Следователно с преработения закон се въвежда по-прозрачен и стабилен процес на подбор и номиниране на равнището на Министерство на правосъдието, като също така се гарантира повече стабилност чрез използване на законодателство, а не на министерски заповеди. Това беше оценено положително в спешното становище на Венецианската комисия. Посоченото участие на прокурорското отделение на ВМС също ще спомогне за осигуряване на подкрепа от магистратите за номинираните кандидати. Въпреки че избраното решение не възпрепятства министъра да продължи с дадена номинация в случай на отрицателно становище от ВМС или след отказ от страна на президента, въведените допълнителни гаранции спомагат да се гарантира, че изтъкнатите в такова становище на ВМС аргументи, са адекватно разгледани и взети предвид в процеса на номиниране.

В своето спешно становище Венецианската комисия е установила, че макар че процедурата по назначаване продължава да дава на министъра на правосъдието решаваща роля, политическата отговорност за назначаването се споделя с президента на Румъния и ролята на ВМС е засилена. Според Венецианската комисия участието на няколко институции в процедурата гарантира добра степен на прозрачност, а изменението представлява подобрение от гледна точка на осигуряване срещу риска от партийни назначения.

Процедурата за освобождаване на висши прокурори е подобна на процеса на назначаване. В преразгледания закон процедурата стартира по искане на министъра на правосъдието във връзка със становище на прокурорското отделение на ВМС. Становището не е обвързващо и след като бъде издадено министърът може да предложи на президента на Румъния освобождаване, като той може да откаже предложението само по съображения за законосъобразност. Една промяна следва решение на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ),⁴⁷ което насочва вниманието към нарастващото значение на включването на орган, независим от изпълнителната и законодателната власт по отношение на решения, засягащи назначаването и освобождаването на прокурори, и към риска освобождаването да окаже възпиращ

⁴⁷ Решение на Европейския съд по правата на човека от 5 май 2020 г., *Kövesi/Румъния*, 3594/19.

ефект върху готовността на магистратите да участват в обществен дебат по въпроси относно съдебната система. Към процедурата за освобождаване на прокурори от ръководни функции беше добавена процедура за преразглеждане пред административен съд, съгласно която освободеният прокурор има 15 дни да обжалва освобождаването си, като следователно Съдът може (но не е длъжен) да разгледа законосъобразността и основателността на предложеното освобождаване⁴⁸.

Що се отнася до препоръката от 2018 г. за назначаването на главен прокурор на НДБК, в доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че тя е била изпълнена.

С преработените закони в областта на правосъдието се въвежда по-прозрачен и стабилен процес на подбор за назначаване на ръководни постове в прокуратурата, с допълнителни гаранции за повишаване на отчетността на министъра на правосъдието при предлагането на кандидатури. Процедурата за назначения и освобождавания от ръководни постове в прокуратурата се обсъжда от създаването на МСП насам и консултацията с Венецианската комисия е важен начин за постигане на устойчивост на избраното решение. Румънското правителство се ангажира да отчете в максимална степен предстоящото становище на Венецианската комисия относно законите в областта на правосъдието. Комисията ще продължи да наблюдава последващите действия по този ангажимент и практическото прилагане на новото законодателство в рамките на Доклада относно върховенството на закона.

Кодекси за поведение

Препоръка от 2017 г.: Да се гарантира, че подготвяният в момента от парламента Кодекс за поведение на членовете на парламента съдържа ясни разпоредби относно взаимното уважение между институциите и разпоредби, които ясно посочват, че членовете на парламента и парламентарният процес следва да зачитат независимостта на съдебната власт. Подобен кодекс за поведение може да бъде приет за министрите.

Както е докладвано през 2021 г. от края на 2017 г. е в сила кодекс за поведение на членовете на парламента⁴⁹. Въпреки че не включва изрични разпоредби относно зачитането на независимостта на съдебната власт⁵⁰, той може да е допринесъл за повишаване на осведомеността и следователно за намаляване на броя на случаите на незачитане на независимостта на съдебната власт в парламентарния процес и критики на съдебната система и на отделни магистрати от някои членове на парламента, както е отбелязано в доклада по МСП от 2021 г.⁵¹. Кодексът за поведение на министрите, който е изменен през 2020 г., включва задължението за зачитане на независимостта на съдебната власт⁵².

⁴⁸ За разлика от предишния закон, оспорването по съдебен ред на указа на президента за освобождаване на висш прокурор няма суспензивно действие върху освобождаването.

⁴⁹ Решение 77/2017 на Парламента: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

⁵⁰ В Кодекса за поведение не се споменава конкретно зачитането на независимостта на съдебната власт, но е включена обща разпоредба относно зачитането на разделението на властите: В член 1, параграф 3 е предвидено: „Депутатите и сенаторите имат задължението да проявяват достойнство и дисциплина, като отчитат принципите на разделение и баланс на властите в държавата, прозрачност, морална почтеност, отговорност и уважение към репутацията на парламента.“

⁵¹ Уебсайт на Висшия магистратски съвет — изявления и решения във връзка с независимостта на съдебната власт.

⁵² Член 3, параграф 1 от кодекса.

От доклада по МСП от 2021 г. насам е налице намаление на значителните публични критики от страна на парламентаристите, които биха могли да подкопаят независимостта на съдебната власт, и не е имало случаи на изпитване на ефективността на кодекса в случай на нарушения. През периода 2021—2022 г. ВМС е допуснал осем искания за защита на професионалната репутация, независимостта и безпристрастността на съдии и 18 искания по отношение на прокурори⁵³. ВМС отбелязва, че за разлика от миналото, когато политици са започвали кампании за оклеветяване на магистрати по националните медии, сега повечето искания са свързани с изявления, публикувани в местни медии.

Тази подобрена ситуация може да предложи възможност за предпазване от бъдещо връщане към една по-конфликтна атмосфера и по-голям риск от нападки от страна на политици срещу членове на съдебната система. Така например кодексът за поведение може да бъде придружен от насоки, примери и повишаване на осведомеността относно начина на решаване на конкретни ситуации. Възможен начин за постигане на това, който румънските органи биха могли да обмислят, е предприемането на последващи действия, за да се гарантира, че когато ВМС осъжда изявления на член на парламента или на правителството по отношение на отделен магистрат или съдебната система, се извършва незабавна оценка дали кодексът е нарушен. Тези развития могат да бъдат наблюдавани в докладите относно върховенството на закона.

Въведени са кодекси за поведение за парламентаристи и министри и те могат да допринесат за повишаване на осведомеността и значително намаляване на броя на случаите на незачитане на независимостта на съдебната власт и критика на съдебната система и на отделни магистрати.

Граждански процесуален кодекс

Препоръка от 2017 г.: Министърът на правосъдието, Висшият магистратски съвет и Висшият касационен съд следва да финализират план за действие, за да се гарантира, че ще може да се спази новият краен срок за прилагането на останалите разпоредби на Гражданския процесуален кодекс.

Тази препоръка се отнасяше до приключването на реформата на Гражданския процесуален кодекс, чрез която по-специално в гражданското производство и в процедурите за обжалване при определени дела беше въведен етап на заседание при закрити врати. През 2018 г. тази реформа беше изоставена⁵⁴. В доклада по МСП от 2021 г. беше запазено достигнатото през 2019 г. заключение, че това следва да предостави възможност за период на стабилност за този сектор на съдебната система и препоръката се счита за изпълнена.

След последния доклад по МСП няма нови развития и препоръката продължава да се счита за изпълнена. Оценките на ефективността и качеството на съдебните производства се разглеждат в контекста на Доклада относно върховенството на закона.

⁵³ Общият брой на решенията, взети от ВМС по случаи на искания за защита на професионалната репутация и безпристрастността на магистратите са 36 през 2021 г. (23 допуснати искания, 10 отхвърлени, а останалите са анулирани или оттеглени) и 18 през 2022 г. (8 допуснати, 9 отхвърлени, 1 анулирано).

⁵⁴ Изменените закони влязоха в сила през декември 2018 г.

Наказателен кодекс и Наказателно-процесуален кодекс

- *Препоръка от 2018 г.: Да се замрази влизането в сила на промените в Наказателния кодекс и в Наказателно-процесуалния кодекс.*
- *Препоръка от 2018 г.: Да се възобнови преразглеждането на Наказателния кодекс и на Наказателно-процесуалния кодекс, като изцяло се вземе под внимание необходимостта от съгласуваност с правото на ЕС и международните инструменти за борба с корупцията, както и с препоръките по линия на МСП и становището на Венецианската комисия.*
- *Препоръка от 2017 г.: Сегашната фаза на реформата на румънските наказателни кодекси следва да приключи, като парламентът напредне с плановете си да приеме измененията, внесени от правителството през 2016 г., след консултацията със съдебните органи.*

В докладите по МСП непрекъснато се повтаря необходимостта от приключване на реформата на наказателните кодекси на Румъния от 2014 г. Ключов фактор за тази реформа е необходимостта от адаптиране на решенията на Конституционния съд, както и транспонирането на директивите на ЕС. От 2014 г. насам Конституционният съд е приел 80 решения, в които различни разпоредби на кодексите се обявяват за противоконституционни⁵⁵. Бързият и последователен отговор на необходимостта от адаптиране на законодателството, за да се отразят тези решения, се оказа предизвикателство⁵⁶. През предходните години Комисията докладва подробно относно развитието, свързано с преразглеждането на кодексите, като отново изтъкна като приоритетен въпрос необходимостта от приключване на реформите.

С редица широкомащабни решения, постановени от Конституционния съд от 2014 г. насам, се анулират разпоредби и на двата кодекса, като това оказва значително въздействие върху борбата с корупцията и организираната престъпност⁵⁷. Липсата на политически и законодателни решения доведе до повече пречки и правна несигурност във връзка с разследването, наказателното преследване и санкционирането на случаи на корупция по високите етажи на властта, с неуспешни дела пред съда, правна несигурност във връзка с допустимостта на доказателствата, както и до възобновяване на разследвания или съдебни дела. В определени случаи липсата на законодателни действия е довела до последователност от решения на Конституционния съд по същата тема и до необходимостта от тълкуването им от Висшия касационен съд (ВКС) с цел съдилищата да ги прилагат по съгласуван начин.

Възможно е един скорошен пример да окаже особено отрицателно влияние върху важни текущи наказателни дела. През 2018 г. Конституционният съд обяви за противоконституционна разпоредба, свързана с прекъсване на давността на наказателната отговорност за всички престъпления, за които се прилага давност. По-голямата част от съдилищата взеха предвид това решение, като тълкуваха по-

⁵⁵ 66 решения, свързани с Наказателно-процесуалния кодекс и 14 решения, свързани с Наказателния кодекс.

⁵⁶ Както отбелязва румънското правителство, въпреки че някои от свързаните с противоконституционността недостатъци вече са отстранени чрез приемането на законодателни изменения, все още има 32 решения на Конституционния съд на Румъния относно Наказателно-процесуалния кодекс и 13 решения относно Наказателния кодекс, които не са последвани от законодателна намеса.

⁵⁷ Примерите включват определението за престъплението „злоупотреба със служебно положение“, условията за използване на технически методи за наблюдение (подслушване) или специалната давност за престъпленията. Във връзка с това, вж. Трети показател.

ограничителни ситуации, при които процесуално действие може да доведе до прекъсване на давността. През май 2022 г. обаче във второ решение на Конституционния съд по същия член беше посочена неспособността за подобряване на положението чрез приемане на нови разпоредби в закона. С това решение се счита, че от първото решение и до определяне на условията за прекъсване на давността от законодателя, не е налице основание за прекъсване на давността за наказателната отговорност. Въпреки че през 2022 г. беше издадено извънредно постановление на правителството за изясняване на условията, при които в бъдеще ще се прилага прекъсване на давността, това няма да има обратна сила. Освен това в момента текат и обжалвания на постановлението пред Конституционния съд. На 25 октомври 2022 г. ВКС заяви, че съгласно принципа на най-благоприятното право в периода 2014—2022 г. никакви процесуални действия на прокуратурата не могат да се считат за прекъсване на давността за наказателната отговорност⁵⁸. Тази последователност от събития може да има сериозни последици. Прокурорското отделение на ВМС предупреди, че това ще доведе до прекратяване на наказателното производство и снемане на наказателната отговорност при значителен брой дела⁵⁹.

След доклада от 2021 г. бяха предприети редица стъпки за продължаване на разглеждането на двата кодекса. Създадената през 2019 г. междуинституционална работна група продължи работата си, а преработените проекти бяха публикувани за консултация на уебсайта на Министерството на правосъдието през лятото на 2021 г. Една година по-късно, на 2 юни 2022 г., Министерството на правосъдието изпрати на правителството преработена версия на законопроектите за одобрение⁶⁰. Преразглеждането също е част от ключовите етапи на реформата в националния план за възстановяване и устойчивост на Румъния⁶¹.

Законодателният процес на преразглеждане на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс за привеждане на разпоредбите в съответствие със съответните решения на Конституционния съд на Румъния все още продължава. При това привеждане в съответствие ще трябва също така да се вземе под внимание необходимостта от съгласуваност с правото на ЕС и международните инструменти за борба с корупцията, както и с препоръките по линия на МСП и становището на Венецианската комисия. Последните развития в съдебната практика, свързани с

⁵⁸ Решение 67/2022 на Висшия касационен съд, посочено в Решение № 297/2018 и Решение № 358/2022 на Конституционния съд.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Вж. също Трети показател.

⁶⁰ За повече подробности вж. Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. По-специално в настоящия проект се предлага изменение в Наказателния кодекс на престъплението „злоупотреба с власт“, за да се уточни, че „нарушение на задължение“ следва да произтича от закон, постановление на правителството, извънредно постановление на правителството или друг нормативен акт, който, към датата на приемането му, е приравнен на закон. Липсата на яснота относно това престъпление възпрепятства наказателното му преследване и се очаква, че изменението ще улесни ефективното наказателно преследване на това престъпление. В него също така се предлага, след решение на Конституционния съд и становището на Венецианската комисия от 2018 г., да се приемат засилени гаранции за използване на доказателства, получени от електронни записи.

⁶¹ В ключов етап 424 от плана за възстановяване и устойчивост на Румъния, озаглавен „Изменение на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс“, от Румъния се изисква „да се приведат в съответствие с конституционните разпоредби разпоредбите на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, влезли в сила през 2014 г., съгласно съответните решения на националния конституционен съд относно конституционността на неотдавнашните промени в Наказателния кодекс и наказателното производство“. Договорената цел на Румъния да завърши тази реформа в своя ПВУ е декември 2022 г.

давноста на наказателната отговорност, и тяхното съществено влияние върху текущите досъдебни и съдебни производства показват необходимостта от таква привеждане в съответствие. Завършването на преразглеждането на двата кодекса също е част от ангажиментите, поети от Румъния в нейния план за възстановяване и устойчивост, и Комисията ще оцени внимателно преразгледаните кодекси в съответствие със специфичните процедури, предвидени в този контекст.

Законодателният процес в сферата на МСП

Препоръка по линия на МСП от 2017 г.: С цел да увеличат допълнително прозрачността и предвидимостта на законодателния процес и да засилят вътрешните гаранции в интерес на необратимостта на напредъка, като следват примера на въведената през 2016 г. от правителството прозрачност в процеса на вземане на решения, правителството и парламентът следва да гарантират пълна прозрачност и надлежно да отчетат консултациите със съответните органи и заинтересовани страни в процеса на вземане на решения и законодателната дейност по Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, законодателството за борба с корупцията, законодателството за съблюдаване на етичните норми (несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход), законодателството за правосъдието (засягащо организацията на правосъдната система) и по Гражданския кодекс и Гражданския процесуален кодекс.

Тази препоръка е признание за това, че отвореният и надежден законодателен процес е най-добрият начин да се гарантира, че реформите са устойчиви, както и ефективни⁶². В доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че законодателният процес за различните предложения за реформа — относно СИИ, законите в областта на правосъдието, а по-късно и Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс — предоставя възможност да се покаже, че подходът на препоръката се спазва.

Не винаги е възможно да се намери баланс между необходимостта да се вложи спешност в приоритетни ангажименти и да се гарантира прозрачен и приобщаващ процес. Бързото приемане на закона, с който се разформирова СИИ, доведе до опасения, че заинтересованите страни не са имали достатъчно възможност да коментират новите договорености — опасение, което е изразено от самата Венецианска комисия⁶³. Законите в областта на правосъдието също са били обект на процедура по спешност на парламента⁶⁴ и ускорена обществена консултация на окончателните версии, внесени в парламента. Заинтересованите страни посочиха също, че парламентарните дебати са били прибрзани, без да е имало достатъчно време за обсъждане на измененията по същество⁶⁵.

В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. се коментира по-общо законодателният процес в Румъния, като се отбелязва, че честите промени в законодателството и редовното използване на извънредни постановления продължават

⁶² Докладът относно върховенството на закона за 2022 г. — в главата за държавата относно ситуацията в областта на върховенството на закона в Румъния и специфичните за всяка държава препоръки от европейския семестър са подчертани опасения във връзка с предвидимостта и качеството на законодателния процес като цяло.

⁶³ Венецианска комисия, Становище по законопроекта за разформироване на Отдела за разследване на престъпленията в съдебната система (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ 15 дни за всяка камера за ускорената законодателна процедура вместо нормалната законодателна процедура от 45 дни за камера.

⁶⁵ Наблюдения на НПО, присъстващи на дебати и публикации в медиите.

да пораздат опасения относно стабилността и предвидимостта на законодателството. В този контекст Комисията отправи към Румъния препоръка да гарантира ефективна обществена консултация преди приемането на законопроект⁶⁶. Докладът относно върховенството на закона за 2023 г. ще проследи изпълнението на тази препоръка. В плана за възстановяване и устойчивост на Румъния се разглеждат и въпроси, свързани с качеството на законотворчеството, включително специализирана структура за надзор на качеството на законодателството и системно повторно публикуване на консолидирани версии на закони, когато те бъдат изменени, както и разработване на методология за използване на извънредни постановления на правителството.

Въпреки че календарът за реформи не винаги е предоставял възможност за разширени консултации, румънското правителство все пак е предприело стъпки в съответствие с препоръката и се е стремilo да осигури прозрачност, както и съответните участници са имали възможност да изразят мнения относно предложените реформи. По-общият подход за ефективна обществена консултация преди приемането на законопроект ще продължи да се наблюдава в Доклада относно върховенството на закона.

Изпълнение на съдебни решения от публичната администрация

Препоръка по линия на МСП от 2017 г.: Правителството следва да въведе подходящ план за действие за решаване на въпроса с изпълнението на съдебните решения и прилагането от публичната администрация на съдебната практика, включително механизъм за осигуряване на точна статистика, за да се даде възможност за извършване на мониторинг в бъдеще. То следва също така да разработи система за вътрешен мониторинг с участието на Висшия магистратски съвет и Сметната палата, за да се гарантира правилното изпълнение на плана за действие.

Зачитането и изпълнението на съдебни решения е неразделна част от ефективността на всяка съдебна система⁶⁷. За да отговори на предизвикателствата в тази област Румъния предложи на Комитета на министрите на Съвета на Европа план за действие с цел преодоляване на структурните проблеми, свързани с неизпълнение или забавено изпълнение на съдебните решения срещу държавата⁶⁸, установено от Европейския съд по правата на човека⁶⁹. През 2019 г. беше одобрен списък с мерки за изпълнение на плана за действие, включително промени в правната уредба, за да се гарантира своевременно изпълнение и механизъм за надзор и предотвратяване на забавянето на изпълнението на съдебните решения, за които държавата е длъжник⁷⁰. В своята оценка на напредъка при изпълнение на плана за действие от март 2022 г. комитетът на

⁶⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 2.

⁶⁷ Вж. Ръководство относно член 6 от Европейската конвенция за правата на човека — Право на справедлив съдебен процес (гражданскоправен аспект): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶⁸ Вж. справката на Съвета на Европа CM/Notes/1280/H46-21.

⁶⁹ През 2005 г. Румъния беше санкционирана от Европейския съд по правата на човека на основание, че държавата или правните субекти под отговорността на държавата не са спазили окончателни решения на национален съд или значително са се забавили в спазването им.

⁷⁰ Меморандум № L1/1814/26.2.2019 относно „Мерки 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.“

министрите към Съвета на Европа потвърди отново своя призив към органите за увеличаване на усилията и по-ангажираност за приключване на необходимите реформи⁷¹. Вследствие на това през октомври 2022 г. беше създадена нова структура в рамките на Генералния секретариат на правителството за наблюдение и контрол на изпълнението на съдебните решения, постановени от ЕСПЧ след неизпълнение на съдебни решения, постановени срещу публични длъжници в Румъния⁷².

Докладът за върховенството на закона вече включва преглед на систематични показатели за изпълнението на водещите решения на ЕСПЧ във всички държави членки⁷³. През януари 2022 г. степента на изпълнение на водещите съдебни решения от последните десет години в Румъния беше 57 % — в сравнение с общата средна стойност за държавите членки от 40 % — и средното време, през което съдебните решения чакаха изпълнение, беше над четири години и два месеца⁷⁴. Този въпрос ще продължи да се следи в рамките на Доклада относно върховенството на закона, включително по отношение на стъпките, предприети от Румъния за разработване на механизъм за осигуряване на точна статистика и система за вътрешен мониторинг, с участието на Висшия магистратски съвет и Сметната палата, с което държавата да гарантира правилното изпълнение на своя план за действие.

Наскоро бяха приети нови стъпки за изпълнение на настоящата препоръка, които се очаква да се справят с установените постоянни проблеми. Комисията ще продължи да следи отблизо установения на равнището на Съвета на Европа процес на наблюдение, и ще докладва, според случая, в рамките на докладите относно върховенството на закона, както прави за всички държави членки⁷⁵.

Стратегическо ръководство на съдебната система и план за действие за съдебната власт

Препоръка по линия на МСП от 2017 г.: Стратегическото ръководство на съдебната система, а именно министърът на правосъдието, Висшият магистратски съвет, Висшият касационен съд и главният прокурор, следва да осигури изпълнението на приетия план за действие и да въведе редовно съвместно публично докладване относно изпълнението му, в това число относно решенията на проблемите, касаещи недостига на съдебни секретари, прекомерната натовареност и закъсненията при обявяването на мотивите на решенията.

В докладите по МСП Стратегическото ръководство на съдебната система се определя като важна възможност за изграждане на консенсусен и устойчив начин за развитие на правосъдната система. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. се констатира, че с новата Стратегия за развитие на съдебната власт за периода 2022—2025 г. и свързания с нея план за действие, приет на 30 март 2022 г., се поставят ясни цели и се създава механизъм за мониторинг. Приемането и влизането в сила на новата стратегия са

⁷¹ Междинна резолюция CM/ResDH(2022)58.

⁷² Изпълнението ще бъде анализирано от Комитета на министрите към Съвета на Европа през март 2023 г.

⁷³ Приемането на необходимите мерки за изпълнение на решение на ЕСПЧ се контролира от Комитета на министрите на Съвета на Европа.

⁷⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2022 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния- стр. 28.

⁷⁵ Вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., COM(2022) 500 final, стр. 24.

ключов етап съгласно плана за възстановяване и устойчивост на Румъния⁷⁶. Акцентът в стратегията е както върху независимостта, качеството и ефикасността на правосъдието, така и върху достъпа до правосъдие. Тя включва премахване на неравенствата в заплатите и пенсиите на магистратите и осъвременяване на статута на съдебните служители и свързаните с тях юридически професии, както и реформата на законите в областта на правосъдието. В стратегията се предвиждат редица мерки за решаване на проблема с недостига на служители в съдебната система, включително осъвременяване на статута на съдебния и помощния персонал, за да се позволи на съдиите и прокурорите да се концентрират върху съдебната работа. В нея също така се определя количествената цел за осигуряване на степен на заетост от 95 % от позициите на съдиите и 80—85 % от позициите на прокурорите до 2025 г.⁷⁷

Стратегията ще бъде важен инструмент за преодоляване на останалите предизвикателства в съдебната система по устойчив начин. Наблюдаването отблизо и публичното докладване ще послужат и за насърчаване на общественото доверие, че проблемите, свързани с прекомерната натовареност и произтичащите от това забавяния при разглеждането на съдебните дела, се приоритизират по подходящ начин. Проактивната и редовна комуникация и консултации със съдебната власт и юридическите професии също биха могли да бъдат полезни, за да се уверят магистратите, че проблемите, свързани с недостига на персонал и произтичащата от това непропорционална натовареност, се разглеждат.

Прозрачност и отчетност на Висшия магистратски съвет

Препоръка по линия на МСП от 2017 г.: Новият състав на Висшия магистратски съвет следва да изготви обща програма за мандата си, която да включва мерки за насърчаване на прозрачността и отчетността. Тя следва да включва стратегия за повишаване на информираността, в която да е предвидено провеждането на редовни открити заседания с общи събрания на съдии и прокурори на всички равнища, както и с гражданското общество и професионалните организации, и да предвижда изготвянето на годишен доклад, който да бъде обсъждан на общи събрания на съдии и прокурори.

В последователните доклади по МСП редовно се подчертава необходимостта Висшият магистратски съвет (ВМС) да допринася за устрема на реформата, като се изразяват ясни общи позиции и се гарантира доверие чрез прозрачност и отчетност. В доклада от 2021 г. се отбелязва едно важно опасение, свързано с капацитета на ВМС да постига консенсус в съдебната система и да изпълнява конструктивна роля в ключови решения за

⁷⁶ Ключов етап 421 „Влизане в сила на закона за одобряване на стратегията за развитие на съдебната власт за периода 2022—2025 г.“.

⁷⁷ Темата за недостига на кадри в съдебната система придоби обществено значение през ноември, когато беше регистрирана вълна от искания за пенсиониране, особено сред съдиите. Магистратските сдружения посочиха необходимостта от ясна стратегия за решаване на недостига и прекомерното работно натоварване. За да се намали процентът на пенсиониране на съдии, както и да се осигури адекватен диапазон за конкурси за подбор за назначаване в професията, както председателите на съдилищата от последна инстанция – Върховният съд и апелативните съдилища – така и общите събрания на съдиите в съдилищата призоваха останалите органи, в резолюция, приета на 28 октомври, да предприемат мерки за укрепване на статута на съдиите и подобряване на условията на труд в съдилищата. Недостигът в рамките на съдебната система се проследява и в докладите относно върховенството на закона. В доклада за 2022 г. се отбелязва, че броят на пенсионираните продължава да надвишава броят на новите назначения.

организацията и функционирането на съдебната власт, но се посочват и примери, когато ВМС е бил в състояние да преодолее различията вътре в него и да постигне резултати⁷⁸.

Въпреки усилията за постигане на компромиси, разделенията в рамките на ВМС от 2021 г. насам продължават да засягат въпроси като назначения за новата структура, която заменя СИЈ, организирането на избори за новия ВМС или публични разногласия между членовете на ВМС относно законите в областта на правосъдието. Мандатът на настоящия ВМС изтича в края на 2022 г., а процесът за избор на нови членове на ВМС стартира през февруари 2022 г. Изборът на новия Съвет също породил критики⁷⁹. Определянето за временен председател на Съвета за 2022 г. на неговия действащ председател предизвика допълнителни реакции в рамките на ВМС⁸⁰.

Преразгледаните законодателни разпоредби относно функционирането на ВМС включват редица задължения, които могат да допринесат за прозрачността и отчетността на Съвета. В закона се запазва възможността за отвод на членовете на ВМС, когато разглеждат дисциплинарни дела на основания, включващи конфликти на интереси и безпристрастност. Въведен е ясен срок за замяна на членове на ВМС при изтичане на техния мандат. И накрая, запазва се възможността за отвод на членове на ВМС на общите събрания на основание неизпълнение на задълженията.

За разлика от 2020 г. — когато ВМС не се ангажира конструктивно с публикуваните от Министерството на правосъдието проектозакони в областта на правосъдието, и не излезе с официално становище — през 2022 г. Съветът успя да приеме официални позиции по ключови законодателни проекти. Въпреки че беше помрачен от противоречия в Съвета, като някои членове изразиха съжаление във връзка с липсата на консултация със съдилищата и прокуратурата, през февруари 2022 г. пленумът даде положително становище относно законопроекта за разформироването на Специалния отдел за разследване на престъпленията⁸¹. През август 2022 г. Съветът издаде също и положително становище относно проектозаконите в областта на правосъдието⁸², докато представяше предложения за някои изменения и участваше в последвалите парламентарни дебати с допълнителни предложения за изменения.

⁷⁸ За подробности вж. доклада по МСП от 2021 г.

⁷⁹ Изборите бяха организирани в началото на юли 2022 г. по време на лятната ваканция. Резултатите бяха оспорени и на 19 юли ВМС допусна отводи от двама съдии, но отхвърли тези на прокурорите, което доведе до обществени противоречия. Например <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>; <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>; <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html>; VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlorg despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub.

⁸⁰ Няколко членове на ВМС счетоха, че тази временна номинация е заобиколила конституционните разпоредби, според които председателят на Съвета може да бъде избран за неподновяем едногодишен мандат, с което се постави под въпрос легитимността на няколко важни процедури, започнати през 2022 г., като например изборите за съвет, номинирането на новия главен съдебен инспектор и избора на нов председател на Висшия касационен съд.

⁸¹ Висш магистратски съвет, Решение 1 от 11 февруари 2022 г. Противоречието беше свързано с факта, че проектът на Съвета за изменения в закона беше приет от Министерството на правосъдието в преработен законопроект, което доведе до положително становище на Съвета без коментари. В писмо до Комисията няколко членове на Съвета твърдят, че това е създавало фалшиво обществено усещане за пълно съгласие на съдебната система по този закон, въпреки липсата на консултации със съдилищата и прокуратурите относно проекторазпоредбите.

⁸² Решение 115 от 12 август 2022 г.

След последния доклад дейността на ВМС в защита на независимостта на съдебната система продължава да разчита по-скоро на отделенията, отколкото на пленума⁸³. Някои членове на ВМС поставиха под въпрос процесите като ненужно дълги и непоследователни в своите заключения.

По отношение на прозрачността и достъпа до информация Съветът продължи да публикува на своя уебсайт съответната информация и неговите пленарни заседания и заседания на отделите се излъчват. Информацията за дисциплинарни решения също е налична онлайн.

Новоизбраният ВМС, който започва мандата си през 2023 г., ще трябва да гарантира, че приема прозрачността и отчетността за ключови цели на своята програма. От ключово значение за осигуряването на изпълнението на тези цели ще бъде провеждането на редовни открити заседания и обсъждането на годишните доклади⁸⁴ с общите събрания на съдиите и прокурорите на всички равнища, както и с гражданското общество и професионалните организации. Създаденият през декември 2021 г. форум на гражданското общество в областта на правосъдието може да има голям принос във връзка с това.

В последователните доклади по МСП редовно се подчертава необходимостта Висшият магистратски съвет да допринася за устрема на реформата, като се изразяват ясни общи позиции и се гарантира доверие чрез прозрачност и отчетност. Значението на тези цели е признато от румънското правителство. Изборът на нов Съвет, който да започне мандата си през 2023 г., предоставя възможност за гарантиране на прозрачност и отчетност, които могат да бъдат демонстрирани от новия Съвет под формата например на публично изявление на ръководните принципи, както и в устойчиво колективно одобрение на ключови позиции от Съвета.

Съдебният инспекторат

Препоръка по линия на МСП от 2018 г.: Висшият магистратски съвет незабавно да назначи временен екип, който да ръководи Съдебния инспекторат, и в срок от три месеца да назначи нов ръководен екип в Инспектората след провеждането на конкурс.

В доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че свързаните със Съдебния инспекторат структурни опасения продължават да изискват разглеждане, включително с оглед на решението на Съда на Европейския съюз от май 2021 г.⁸⁵. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. отново се повтарят опасенията за увеличените правомощия и липсата на отчетност на главния съдебен инспектор. Тези опасения включват концентрацията на властта в ръцете на главния инспектор и неговия заместник, високия процент дела, заведени от Инспектората и в крайна сметка

⁸³ През 2022 г. няма решения, издадени от пленума, а през 2021 г. те са 7. През 2021 г. едно от допуснатите искания се отнася до публични телевизионни изявления, направени от един от членовете на ВМС, свързани с прокуратурата. През декември 2021 г. прокурорското отделение стигна до заключението, че изявленията са засегнали сериозно независимостта и безпристрастността на прокурорите, по-специално на тези, натоварени да разследват корупционни престъпления.

⁸⁴ ВМС все още не е публикувал доклада за съдебната система за 2021 г., въпреки че мандатът му ще приключи през декември 2022 г.

⁸⁵ Решение на Съда на Европейския съюз от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ и др.*, съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 и C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, точка 207.

отхвърлени в съда, както и ограниченията на надзора от страна на ВМС⁸⁶. Бяха повдигнати въпроси относно това дали разпоредбите в законите в областта на правосъдието относно назначаването на ръководството на Съдебния инспекторат и неговата отчетност осигуряват достатъчно гаранции и постигат правилния баланс между съдии, прокурори и ВМС. Пред Съда на ЕС има висящо преюдициално запитване относно съответствието на разширените правомощия на главния инспектор с изискванията за независимост на съдебната власт⁸⁷.

С приетия през октомври 2022 г. Закон за Висшия магистратски съвет беше съществено изменена правната уредба, свързана със Съдебния инспекторат. Той включва няколко разпоредби за отстраняване на липсата на отчетност на Съдебния инспекторат и концентрацията на правомощия в ръцете на главния инспектор. Правомощията на главния инспектор са балансираны от нововъведения съвет, който притежава редица правомощия за гарантиране на адекватна противотежест. Ролята му ще обхваща решения относно организацията и работата на Съдебния инспекторат, извършването на инспекционни дейности и конкурсите за назначаване. Назначаването на заместник-главен инспектор преминава от ръцете на главния инспектор към пленума на ВМС въз основа на по-обективни критерии. По същия начин съдебните инспектори ще бъдат назначавани от главния инспектор въз основа на конкурс, организиран от съответното отделение на ВМС с подкрепата на Националния съдебен институт. По-рано конкурсът се провеждаше от самия Съдебен инспекторат. Правилата относно организация на конкурсите бяха разяснени, включително по отношение на критериите за подбор и състава на групите за подбор. Въведени са нови правила за регламентиране на всички ситуации на конфликти на интереси, с които се сблъсква главният инспектор, като последният понастоящем ще трябва и да отправя предложения за състава на екипите за мониторинг към управителния съвет (вместо това да се решава директно от главния инспектор). Остава опасението, свързано с възможността главният инспектор да отменя решение за прекратяване на дело или всяко решение, взето от инспектор след предварително разследване. Прилагането на това правило на практика и ефективността на съществуващите гаранции⁸⁸ ще трябва да бъдат наблюдавани.

В миналото изборът и назначаването на главен инспектор са пораждали противоречия, както подробно е описано в доклада по МСП от 2021 г. Назначаването на новия началник на Съдебния инспекторат през юли 2022 г., изглежда, е било по-лесно, въпреки че е имало само един кандидат. Новото законодателство обхваща също така назначаването на главни и заместник-главни инспектори, като по този начин се предоставят по-големи надзорни правомощия на ВМС и в конкурсите за влизане в Съдебния инспекторат се включва Националният съдебен институт. Процедурата за оттегляне на главния инспектор също е променена — от изискване за решение, взето от пълния състав на ВМС до инициране от петима членове на ВМС или от Общото събрание на Съдебния инспекторат. Полученият баланс между съображенията за независимост, отчетност и стабилност в ръководството на Съдебния инспекторат ще трябва да продължи да се наблюдава на практика.

⁸⁶ В последния доклад за напредъка за Румъния по МСП (COM(2021) 370 final) се отбелязва, че има случаи, в които дисциплинарните разследвания и тежките санкции на магистрати от ключово значение за ефективността и независимостта на съдебната власт, са пораждали опасения. Съвсем наскоро такива опасения бяха породени по същество от дисциплинарно производство, образувано от Съдебния инспекторат срещу съдия от апелативния съд в Pitești, тъй като той решава да не прилага законодателството за създаване на СИИ с оглед на решението на Съда на ЕС от май 2021 г. В крайна сметка ВМС отхвърли дисциплинарното действие чрез решение от 14 април 2022 г.

⁸⁷ C-817/21, R.I./Inspectia Judiciară, N.L.

⁸⁸ Главният инспектор може да отменя такива решения само веднъж, като е задължен да представи мотиви.

През 2021 г. и 2022 г. броят на дисциплинарните действия, регистрирани от Висшия магистратски съвет, се запазва в общи линии стабилен⁸⁹. Въпреки това остават случаи, при които дисциплинарни разследвания и последващи санкции, наложени на магистрати, изглежда, са били свързани с изразяването на критични мнения по въпроси, свързани с върховенството на закона. Такива разследвания са започнати от Съдебния инспекторат или служебно, или по искане на ВМС⁹⁰. Съдът на ЕС внесе яснота, че независимостта на съдебната власт може да бъде накърнена, ако дисциплинарният режим се отклонява от законните си цели и се използва за упражняване на политически контрол върху съдебните решения или натиск върху съдиите⁹¹. В допълнение към случаите, посочени в доклада относно върховенството на закона за 2022 г., други дисциплинарни разследвания срещу съдии се възприемат като форма на натиск и ответни действия във връзка с постановени присъди, особено по дела, свързани с корупция по високите етажи на властта⁹².

Въпреки че през последните три години липсваше информация относно дисциплинарни дела в дисциплинарният инспекторат⁹³, предсказуемостта и прозрачността бяха повишени чрез решението на ВМС да публикува в анонимизиран формат окончателните дисциплинарни решения и нарушенията на етичния кодекс на портал, достъпен само за магистрати.

Тази препоръка от 2018 г. е остаряла. Понастоящем новото ръководство на Съдебния инспекторат има възможността да гарантира, че дисциплинарните разследвания вече не се използват като инструмент за оказване на натиск върху дейността на съдиите и прокурорите, което е в съответствие със съдебната практика на Съда на ЕС. Комисията ще продължи да разглежда работата на практика в рамките на докладите относно върховенството на закона.

Въз основа на анализа на Първи показател, като цяло препоръките могат да се считат за изпълнени в задоволителна степен и мониторингът може да продължи в рамките на годишния цикъл на доклада относно върховенството на закона. Комисията приветства ангажиментите на правителството на Румъния за продължаване по пътя на реформите чрез отчитане в максимална степен на препоръките на Венецианската комисия и завършване на процеса на приемане на нови наказателни кодекси. Румъния показва силна ангажираност в работата си с Комисията по годишния цикъл на доклада относно върховенството на закона. В тази рамка за мониторинг вече започнаха да се следят подробно много от

⁸⁹ 24 дела по отношение на съдии и 13 по отношение на прокурори през 2021 г., 26 по отношение на съдии и 6 по отношение на прокурори през 2022 г. Наложените на съдиите санкции включват предупреждения, отстраняване от длъжност, намаляване на трудовите надбавки, понижаване в ранг и отстраняване на съдиите от съдийска служба. По отношение на прокурорите се издават само предупреждения.

⁹⁰ За повече информация вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: Румъния.

⁹¹ Решение на Съда от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (дисциплинарен режим за съдии), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, точка 138, и Решение от 21 декември 2021 г., Euro Vox Promotion е.а., съединени дела C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, точка 239.

⁹² Двама съдии бяха притеснени от образуването на пет дисциплинарни разследвания през последните месеци, като те твърдяха, че делата са образувани по искане на подсъдимите, с оглед оспорване по същество на присъдата или служебно от Съдебния инспекторат.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-presa>.

въпросите, проучени в рамките на МСП, като например режимът, който е наследник на Отдела за разследване на престъпленията в съдебната система, и функционирането на Съдебния инспекторат, както и по-широката правна уредба на законите в областта на правосъдието, наказателните кодекси и работата на Висшия магистратски съвет. Ангажиментите по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост и по-нататъшни възможности за подпомагане в рамките на други съответни програми на ЕС, по-специално инструментите за техническа подкрепа, могат да спомогнат за продължаване на изпълнението на съответните реформи.

2.2 Втори показател: Правната уредба относно почтеността и Националната агенция по интегритет (НАИ)

В доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че установеното през 2019 г. отстъпление от постигнатия напредък, свързано с изменения на правилата относно етичните норми, е смекчено и че са налице обнадеждаващи признаци, че новият законодателен орган може да поеме в ясна посока към устойчивостта на Националната агенция по интегритет (НАИ) и правната уредба за съблюдаване на етичните норми.

НАИ продължава да разследва случаи на несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход, като поддържа стабилни резултати⁹⁴. Както бе определено в доклада относно върховенството на закона за 2022 г., НАИ наблюдава редица положителни развития. След повече от година и половина без председател, по предложение на Националния съвет по интегритет, през 2021 г. беше назначен нов председател на НАИ⁹⁵.

Фактът, че декларациите за имущество и интереси трябва да се попълват електронно и са публично достъпни онлайн от 2022 г. насам, увеличи прозрачността и улесни работата на НАИ⁹⁶. Освен обучителни сесии, през май 2022 г. НАИ стартира „e-DAI Assistant“ — чатбот, който помага на хората да използват платформата ефективно. НАИ също така разработва свои собствени инструменти за самостоятелно идентифициране на подозрителни декларации за активи и интереси въз основа на показатели за риск и възнамерява да работи в по-тясно сътрудничество с Националната агенция за управление на иззети активи (НАУИА)⁹⁷.

В докладите по МСП се отбелязва, че ефективността на НАИ е била ограничена от необходимостта от модернизиране и допълнително подобряване на яснотата на правната уредба за съблюдаване на етичните норми, поставяйки я на стабилна и

⁹⁴ Между 1 юни 2021 г. и 30 септември 2022 г. НАИ анализира над 1 700 преписки и откри 218 случая във връзка със съблюдаването на етичните норми: 120 случая на несъвместимост, 81 случая на административен конфликт на интереси и 17 случая на богатство с неизяснен произход. Инспекторите по съблюдаването на етичните норми са установили 68 случая, включващи вероятни криминални деяния и са ги посочили на компетентните органи за по-нататъшно разследване.

⁹⁵ Новият председател беше заместник-председател от 2017 г. Процедурата за избор на заместник-председател беше стартирана през септември 2022 г. (след първия неуспешен кръг по-рано тази година) и трябва да бъде приключена до края на годината. Председателят на НАИ отбеляза, че е имало слаб интерес от страна на квалифицирани кандидати (само един кандидат е кандидатствал), което се е дължало и на условията за възнаграждение на поста.

⁹⁶ До 30 септември 2022 г. на портала на НАИ са публикувани около 10,7 милиона оповестявания във връзка с активи и интереси (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Получена от НАИ информация в контекста на посещенията в Румъния за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.

устойчива основа. В националния си план за възстановяване и устойчивост Румъния поема ангажимент за консолидиран закон за съблюдаване на етичните норми, в сила от 2024 г.⁹⁸ НАИ работи с Министерството на правосъдието и други партньори, за да продължи тази дейност, като очаква тя да приключи до средата на 2023 г.⁹⁹. Консолидирането на законите относно съблюдаването на етичните норми, несъвместимостта и конфликтите на интереси би позволило да се вземат под внимание съдебната практика и политиките за предотвратяване на корупцията и да се осигури стабилна основа за бъдещето.

НАИ продължава да работи ефективно и да предприема стъпки за подобряване на нейното ръководство, инструменти и методи. Извършва се подготвителна работа във връзка с всеобхватна правна уредба относно съблюдаването на етичните норми, която да бъде приета през 2023 г., и това е възможност за допълнителна подкрепа на работата на НАИ и за внасяне на яснота и стабилност, необходими за ефективно откриване и справяне с несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход. Новото законодателство попада в плана за възстановяване и устойчивост на Румъния и практическото му прилагане е в обхвата на мониторинга на Комисията съгласно докладите за върховенството на закона.

Системата PREVENT

Препоръка от 2017 г.: Да се гарантира пускането в действие на системата PREVENT. Национална агенция по интегритет (НАИ) и Националната агенция за обществени поръчки следва да въведат докладване относно предварителните проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки и съответно предприетите последващи действия, в това число последващи проверки, както и относно установените случаи на конфликт на интереси или корупция, и да въведат също така организация за провеждането на обществени обсъждания, така че правителството, местните органи на управление, съдебната власт и гражданското общество да бъдат поканени за реакция.

От 2017 година насам системата PREVENT работи за предотвратяване на конфликти на интереси в процедурите за възлагане на обществени поръчки чрез създаване на механизъм за предварителна проверка. Това помага на договарящите органи да решават възможни проблеми преди възлагането на обществената поръчка.

В доклада по МСП от 2021 г. се потвърждават положителни резултати на системата PREVENT и нейната продължаваща ефективност беше потвърдена от НАИ. Между 1 юни 2021 г. и края на септември 2022 г. чрез системата PREVENT бяха преразгледани почти 20 000 процедури за възлагане на обществени поръчки с оглед на установяването на възможни конфликти на интереси, включително над 3 700, свързани със средства на ЕС. В тях са участвали над 2 600 възложители и почти 16 000

⁹⁸ Ключов етап № 431 от ПБУ на Румъния гласи: „Консолидираното законодателство относно почтеността влиза в сила. Актуализирането на законодателството относно почтеността се извършва въз основа на предварителна оценка и анализ на законите за почтеността, заедно с първоначално групиране на нормативните актове. В рамките на втория етап на проекта съществуващите закони се уеднаквяват и актуализират или се предлагат нови нормативни актове“.

⁹⁹ В момента НАИ извършва цялостно очертаване на съществуващите правила за съблюдаване на етичните норми, на международните стандарти и на най-добрите практики в други държави членки. То ще бъде приключено до края на 2022 г. и ще служи като основа за работата по новия консолидиран закон.

дружества. Инспекторите по въпросите на управлението и съблюдаването на етичните норми издадоха 24 предупреждения във връзка с интегритета, които обхващат процедури, възлизащи на 97 милиона евро. Във всички случаи, за които е получено уведомление от системата, договарящите органи са премахнали причините, които породят потенциални конфликти на интереси: има два случая, в които Националната агенция за обществени поръчки е била уведомена за потенциална нередност. Тези резултати потвърждават заключението от доклада по МСП от 2021 г., че посочената препоръка е изпълнена.

Препоръката относно системата PREVENT вече беше изпълнена през 2018 г. и продължаващите положителни резултати във връзка с нея показват нейната устойчивост.

Последващи действия във връзка със съдебни решения, отнасящи се до членове на парламента

Препоръка от 2017 г.: Парламентът следва да взема прозрачно решенията си, що се отнася до последващите действия във връзка с окончателни и неотменими решения относно несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход, които са били постановени срещу негови членове.

В предишните доклади по МСП бяха посочени закъснения и явни несъответствия в прилагането на санкциите срещу членове на парламента, за които с влязло в сила съдебно решение е установено, че изпълняват несъвместими функции или че са в ситуация на конфликт на интереси след доклад от НАИ. В тях се подчертава възможно различно тълкуване на правилата, по-специално когато инцидентът във връзка със съблюдаването на етичните норми е възникнал в предишен мандат или на предишна позиция, и те предложиха повече яснота. През 2020 г. и 2021 г. Висшият касационен съд изясни тълкуването на законите. Съдът постанови, че санкцията се прилага дори ако несъвместимостта е свързана с предишен мандат, а тригодишният период на ограничение следва да се отнася до необходимостта НАИ да приключи в рамките на три години разследването на фактите, с които се определя наличието на конфликт на интереси или несъвместимост (вместо санкцията да не се прилага след три години)¹⁰⁰.

От 2021 г. насам има един случай, при който НАИ е установила, че сенатор е изпълнявал несъвместима функция. Това доведе до незабавна оставка на съответното лице от публична длъжност, въпреки оспорването на решението на НАИ пред Съда. Не са налице дела, които биха поставили на изпитание прозрачността на парламента при вземането на решения от негова страна по отношение на окончателни съдебни решения.

Положителната оценка на доклада по МСП от 2021 г. въз основа на проактивното сътрудничество с началото на новия парламент се потвърждава и следователно тази препоръка се счита за изпълнена. Комисията ще продължи да наблюдава последващите действия, предприети от парламента във връзка с неотменими решения относно несъвместимост, конфликти на интереси и богатство с неизяснен произход срещу членовете му, съгласно докладите относно върховенството на закона.

¹⁰⁰ Решение на Висшия касационен съд (ВКС) от 16 ноември 2020 г. и Решение 1/2021 на ВКС от 19 март 2021 г.

Въз основа на анализа Втори показател всички препоръки могат да се считат за изпълнени в задоволителна степен. Комисията ще продължи да следи развитието, свързано с уредбата относно почтеността и нейното прилагане в докладите относно върховенството на закона. Консолидирането на правната уредба в областта на съблюдаването на етичните норми също е ключов етап съгласно Плана за възстановяване и устойчивост на Румъния¹⁰¹.

2.3 Трети показател: Борба с корупцията по високите етажи на властта

Националната дирекция за борба с корупцията и борбата с корупцията по високите етажи на властта

Корупцията беше основната област, пораждаща опасения, тъй като положителната оценка, постигната по отношение на Трети показател през януари 2017 г., беше поставена под въпрос от Румъния. В доклада за 2021 г. обаче беше възможно да се отбележи подобрене с осигуряването на нов тласък и институционална стабилност в Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК). Положителната тенденция по отношение на ефективността на разследването и санкционирането на корупцията беше потвърдена в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.

След последния доклад по МСП и до края на октомври 2022 г. от НДБК заведоха дела по 451 случая на корупция по високите етажи на властта, като общо те засягат 1 067 ответника. Делата се отнасят за действащи или бивши министри, депутати, сенатори или лица, заемащи политически или обществени длъжности на високо ниво в местната администрация. През същия период съдилищата постановиха окончателната присъда на 564 обвиняеми по дела, преследвани от НДБК, и наредиха изземване на активи на стойност почти 24 милиона евро. Държавните субекти получиха право да възстановят щети в размер над 43 милиона евро по дела на НДБК след окончателни съдебни решения. Тези резултати потвърждават отбелязаната през 2021 г. положителна тенденция.

Въпреки това остават оперативни предизвикателства пред работата срещу корупцията по високите етажи на властта. Набирането на персонал се оказа предизвикателство, въпреки че се забелязва известно подобрене в процента на заетост на прокурорите в НДБК, който сега е достигнал 78 %, според данните, предоставени на Комисията. Изискването за прослужено време беше установено като основна причина за ограничения брой кандидатури за запълване на съществуващите свободни позиции¹⁰². Тъй като обаче Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се намалява изискването за прослужено време на седем години¹⁰³, изискването за прослужено време за назначаване в НДБК не е променено в преразгледаните закони в областта на правосъдието и е в сила изискване от десет години, както и за три години

¹⁰¹ Ключов етап 431 във връзка с „Оценка и актуализиране на законодателството относно уредбата относно почтеността“.

¹⁰² Както се признава в приноса на Румъния за доклада относно върховенството на закона, стр. 27 и Доклада за дейността на Национална дирекция за борба с корупцията (НДБК) за 2021 г., стр. 8.

¹⁰³ Конституционен съд, Решение № 514 от 14 юли 2021 г., Съдът твърди, че тъй като НДБК е специализиран отдел в рамките на прокуратурата към ВКС, нейните прокурори трябва да имат същото прослужено време както прокурорите в прокуратурата към ВКС (12 години). НДБК и ДРОПТ твърдят, че необходимият за работа в структурата на прокуратурата стаж, не е предвиден в конституционния закон, и цитират практическите причини за намаляването на стажа до 7 години.

задължително обучение в Националния съдебен институт¹⁰⁴. Предвид недостига на прокурори в НДБК, важен инструмент продължават да бъдат делегирането, командироването и прехвърлянето¹⁰⁵. За постигането на тази цел спомагат и въведените с новите закони в областта на правосъдието изменения относно процедурата по набиране на редови прокурори в НДБК, които са прехвърлени от Висшия магистратски съвет към НДБК. Преодоляването на оперативните предизвикателства, пред които е изправена НДБК, включително по отношение на набирането на прокурори, е препоръка в Доклада относно върховенството на закона за 2022 г., а в плана за възстановяване и устойчивост на Румъния се включва ангажимент за увеличаване на степента на заетост на НДБК до 85 % до 30 юни 2023 г.¹⁰⁶

Разформироването на СИЈ (вж. също Първи показател) е от особено значение за работата във връзка с борбата с корупцията по високите етажи на властта. Съдът на ЕС отбеляза, че в случая със СИЈ липсата на експертен опит за провеждане на разследвания на сложни случаи на корупция, недостатъчните човешки ресурси и голямата натовареност могат да доведат до риск от закъснения и намалена ефективност при разглеждането на делата¹⁰⁷. НДБК не си възвърна компетентността да разследва корупцията в рамките на съдебната система, въпреки че както Венецианската комисия¹⁰⁸, така и главният прокурор¹⁰⁹ изразиха мнение, че е малко вероятно новата структура да бъде в по-добра позиция да провежда разследвания по твърдения за корупция от страна на съдии и прокурори, отколкото специализирана прокуратура като НДБК. Само няколко месеца след разформироването на СИЈ е твърде скоро да се прави оценка дали новата структура може да извършва ефективно наказателно преследване на корупционни престъпления в съдебната система¹¹⁰. Друго важно притеснение по отношение на СИЈ беше липсата на яснота при разпределянето на делата между НДБК и СИЈ, и по-специално прехвърлянето на цели досиета за корупция от НДБК, веднага щом има замесен съдия или прокурор. Новият закон има за цел да ограничи

¹⁰⁴ Преходна разпоредба отлага до 2026 г. включването на тригодишния период на обучение при изчисляване на трудовия стаж. В краткосрочен план това може да помогне за увеличаване на степента на заетост в НДБК.

¹⁰⁵ През пролетта на 2022 г., НДБК работеше с 14 делегирани прокурори, от общо 145 заети позиции (10 % от служителите). В новия закон за статута на магистратите не се предвижда делегиране от НДБК/ДРОПТ; командироването към НДБК/ДРОПТ от други прокуратури обаче е възможно (еднократно, за максимум 1 година).

¹⁰⁶ Ключов етап № 429 от ПВУ на Румъния.

¹⁰⁷ Както беше отбелязано в решение на Съда на Европейския съюз от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ и др.*, съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 и C-379/19, EU:C:2021:393, точки 221—222.

¹⁰⁸ В становището си от 2022 г. Венецианската комисия препоръча възстановяване на компетентността на специализираните прокуратури (НДБК и ДРОПТ) да извършват също разследване и наказателно преследване в рамките на техните правомощия на извършени от съдии и прокурори престъпления, като отбеляза, че „целта на разформироването на [СИЈ] следва да бъде гарантиране на по-голяма ефикасност при разследването и наказателното преследване на престъпления, свързани най-вече с корупция, извършени от съдии и прокурори. Не е правдоподобно структура от неспециализирани прокурори на равнището на прокуратурите към ВКС и тези към апелативните съдилища да бъде в по-добра позиция да провежда разследвания по твърдения за корупция от страна на съдии и прокурори, отколкото специализирана прокуратура като НДБК.“ (вж. Венецианска комисия, Становище по законопроекта за разформироване на Отдела за разследване на престъпленията в съдебната система (CDL-AD(2022)003, точка 37).

¹⁰⁹ Писмено становище, получено от главния прокурор в контекста на посещенията по държави във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2022 г.

¹¹⁰ Вж. също Първи показател за настоящия акцент на работата върху обработката на натрупаните дела и приоритизиране на случаи.

обединените дела до само тези, при които „поради добро поведение на прокуратурата делото не може да бъде разделено“¹¹¹. Ако се прилага правилно, това може да спомогне за предотвратяване на нарушения в разследванията за борба с корупцията, наблюдавани в миналото¹¹². До момента не е докладвано за инциденти и не са регистрирани случаи, при които да е бил необходим арбитраж относно компетентността на НДБК. В Доклада относно върховенството на закона за 2022 г. се включва препоръка, в която се подчертава въздействието на новата система върху разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления в съдебната система.

Продължителният процес на преразглеждане на наказателните кодекси (вж. Първи показател) оказва влияние върху борбата с корупцията. Две решения на Конституционния съд доведоха до прекратяване на наказателни производства по дела за корупция срещу национални политици, като съдебните решения бяха обявени за нищожни по въпроса за състава на съдебните състави¹¹³. В същото време след решение на Съда на ЕС¹¹⁴ през април 2022 г. ВКС потвърди присъди лишаване от свобода по нашумяло дело от 2018 г., което беше отложено поради незаконосъобразен състав на съда¹¹⁵. През май 2022 г. ВКС се произнесе по друго нашумяло дело, като приложи гореспоменатото решение на Съда на ЕС за незачитане на съдебната практика на Конституционния съд относно законосъобразността на състава на съдийските състави и осъди главния обвиняем на лишаване от свобода за подкуп¹¹⁶.

Съгласно горепосоченото липсата на законодателен отговор на решението на Конституционния съд относно давността оказва голямо влияние върху текущите дела. Това важи особено много при дела, свързани с корупция¹¹⁷. Според публикувана от НДБК оценка, общо 557 наказателни дела, във връзка с които се провежда наказателно преследване или са висящи пред съдилищата, биха могли следователно да бъдат прекратени¹¹⁸. Въпреки че точният размер на щетите трябва да бъде оценен за всеки отделен случай, НДБК изготвя в тези случаи оценка на около 1,2 милиарда евро, а общата сума на подкупите и търговията с влияние на около 150 милиона евро. Въпреки че за възстановяване на част от щетите може да се използват възможностите на гражданското производство, прекратяването на наказателното производство при такъв голям брой дела за корупция може да има значително въздействие върху усилията за

¹¹¹ Член 3, параграф 5 от новия закон. При разногласие между две прокуратури главният прокурор решава дали делата да останат съединени.

¹¹² До момента НДБК не е докладвала за инциденти, свързани с този въпрос.

¹¹³ Решения на Конституционния съд на Румъния № 685/2018 и № 417/2019. Конституционният съд постанови, че практиката да се назначават членове *de jure* в състава на петчленните състави на ВКС противоречи на правилото, съгласно което се изисква всички членове да бъдат определени чрез жребий. Той също така постанови, че ВКС не е сформирал специализирани състави от трима съдии, които да разглеждат на първа инстанция корупционни престъпления. За повече информация вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 12.

¹¹⁴ Решение на Съда от 21 декември 2021 г., *Euro Box Promotion e.a.*, съединени дела C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19.

¹¹⁵ Решение на Висшия касационен съд от 7 април 2022 г.

¹¹⁶ Решение на Висшия касационен съд от 10 май 2022 г. по дело 105/1/2019.

¹¹⁷ Освен случаите на корупция, според оценката, предоставена от специализираната прокуратура, занимаваща се с тероризъм и организирана престъпност, в тази областта на действие на ДРОПТ ще бъдат засегнати общо 605 текущи дела с обща изчислена стойност на финансовата вреда в размер на 1 милиард евро. Не бяха налични оценки на Главната прокуратура за други престъпления.

¹¹⁸ НДБЛ, прессъобщение от 28 октомври 2022 г., <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

борба с корупцията по високите етажи на властта и нейните действителни последици и възможни смекчаващи действия ще бъдат наблюдавани отблизо от Комисията, също с оглед на решението на Съда на ЕС, че правото на ЕС изключва прилагането на национални правила или национална практика, подобна на съдебната практика на Конституционния съд, ако това е в състояние да породи системен риск от безнаказаност за корупционните престъпления или актовете на измама, засягащи финансовите интереси на Съюза¹¹⁹. Рискът хиляди обвиняеми да не бъдат изправени пред наказателна отговорност предизвиква сериозни критики в Румъния.

В последния доклад по МСП от 2021 г. се съобщава за повтарящи се промени в състава на съдебните състави по наказателни дела. Следователно, когато апелативен състав включва двама съдии и един съдия е заменен, се освобождава целият състав и цялата процедура по администриране на доказателства трябва да започне отново. Това създава критична ситуация за дела, които ще изтекат по давност в началото на 2023 г. Главният прокурор предложи идеята за резервни съдии с цел да се предотврати разпускането на състава.

Положителните резултати по отношение на ефективността на разследването и санкционирането на корупцията по високите етажи на властта продължават и през 2021 г. и 2022 г. Ще бъде важно да се гарантира, че тази ефективност може да се поддържа устойчиво (вж. също Първи показател), включително чрез стабилизиране на подходяща наказателноправна уредба и на съответните разпоредби в законите в областта на правосъдието. Цялостната уредба и начинът, по който Румъния ще продължи да отговаря на оперативните предизвикателства, пред които е изправена Националната дирекция за борба с корупцията, от съществено значение за поддържането на устойчивостта на продължаващия напредък, ще бъдат следени отблизо в рамките на мониторинга на Комисията съгласно Доклада относно върховенството на закона.

Сваляне на имунитета на членове на парламента

Препоръка по линия на МСП от 2017 г.: Да са приемат 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 да се даде възможност за реакция от страна на Висшия магистратски съвет и гражданското общество.

Тази препоръка се отнася до отчетността на парламента, когато взема решения по искания на прокуратурата за разрешаване на превантивни мерки, като например претърсвания или арести, и по искания за разрешаване на разследването срещу член на

¹¹⁹ Решение на Съда от 21 декември 2021 г., *Euro Box Promotion e.a.*, съединени дела C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19. За повече информация вж. Доклад относно върховенството на закона за 2022 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 14.

парламента, който е бивш или настоящ министър. В миналото липсата на обосновка на решенията, взети от парламента, както и броят на случаите, когато парламентът не позволи разследването да продължи, доведоха до опасения, свързани с обективността на тези решения.

В доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че подходът в парламента се е развил в положителна посока¹²⁰ и това се е запазило. След последния доклад по МСП има само два случая на искания от НДБК за сваляне на имунитет, като и двата са бързо одобрени от парламента¹²¹. Освен това на 7 ноември 2022 г. Сенатът измени своя процедурен правилник, за да въведе определени обективни критерии за решаване на искания за сваляне на парламентарни имунитети по модел, вече въведен от Камарата на депутатите¹²². Спазването на действащите правила ще бъде важно, за да се гарантира запазването на настоящия подход.

Отчетността на парламента в решенията му по искания на прокуратурата за разрешаване на превантивни мерки и по искания за разрешаване на разследване на членове на парламента също беше важна област на мониторинг в рамките на МСП. В доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че подходът в парламента се е развил положително и неотдавнашното решение на Сената да въведе дефинирани обективни критерии за вземане на решения по искания за сваляне на парламентарен имунитет означава, че и двете камари разполагат с важни постоянни гаранции за прозрачност. Комисията ще продължи да следва развитията в контекста на мониторинга съгласно годишния доклад относно върховенството на закона.

Ситуацията във връзка с Трети показател е запазила положителния устрем от 2021 г. насам. Въз основа на анализа препоръките могат да се считат за изпълнени в задоволителна степен. Важно е да се запазят тези положителни резултати. Що се отнася до други държави членки, в доклада относно върховенството на закона се наблюдава начинът, по който Румъния продължава да се справя с оставащите и новите предизвикателства в борбата с корупцията по високите етажи на властта и изпълнението на препоръките, съдържащи се в него.

2.4. Четвърти показател: Борба с корупцията на всички равнища

От доклада по МСП от юни 2021 г. насам Генералната прокуратура продължи ефективното наказателно преследване на корупционни престъпления и свързани с корупция престъпления¹²³. Недостигът обаче на човешки ресурси в съдебната власт¹²⁴ и

¹²⁰ Камарата на депутатите измени през 2019 г. своя процедурен правилник, като включи изрично позоваване на критериите относно целта на парламентарния имунитет и отнемането му, определени в доклада на Венецианската комисия. В своя доклад от март 2021 г. GRECO отбелязва, че неофициално изискване органите на прокуратурата да представят цялата преписка, когато извършват наказателно преследване на министър или бивш министър, който е и член на парламента, очевидно е отменено чрез писмо. Greco RC4(2021).

¹²¹ Едното искане се отнася до одобрението за обиск в случай на член на Камарата на депутатите, а другото се отнася до одобрението на наказателно разследване по отношение на действащ министър. И двете искания бяха адресирани до Камарата на депутатите.

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>.

¹²³ След доклада по МСП от 2021 г. по-малко случаи на наказателно преследване са свързани с подкупи в сравнение с 2020 г. и 2021 г., макар че акцентът върху разследването на твърдения за корупция по отношение на служители от публичната администрация се запазва.

ограничените технически средства за специални техники за разследване, с които разполага държавното министерство оказват влияние върху разследванията от неговата компетентност. Генералната дирекция за борба с корупцията (ГДБК) към Министерството на вътрешните работи продължава да работи в тясно сътрудничество с прокуратурата.

Националната стратегия за борба с корупцията

Препоръка от 2017 г.: Да продължи изпълнението на националната стратегия за борба с корупцията, като се спазят сроковете, определени от правителството през август 2016 г. Министърът на правосъдието следва да въведе система за докладване относно ефективното изпълнение на националната стратегия за борба с корупцията (в това число статистика за инцидентите във връзка със съблюдаването на етичните норми в публичната администрация, подробности за дисциплинарите процедури и санкциите и информация за структурните мерки, приложени в уязвими области).

В доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че е необходима допълнителна работа по националната стратегия за борба с корупцията, за да се гарантира ефективното ѝ изпълнение и да се подобрят предотвратяването и борбата с корупцията в уязвими области на местно равнище.

Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2021—2025 г. беше одобрена от правителството през декември 2021 г.¹²⁵ Нейното изготвяне беше основано на вътрешна оценка и външен одит, извършен от ОИСР. В оценката на ОИСР се признават значителните стъпки, предприети от Румъния за укрепване на нейните политики за борба с корупцията и съблюдаване на етичните норми, като същевременно се отбелязва, че липсата на политическа подкрепа за прилагането на важни законодателни реформи е важно предизвикателство¹²⁶.

Прилагането на стратегията за периода 2021—2025 г. е в ход. Акцентът в работата е върху определените приоритетни области и процесът на партньорска проверка на участващите институции ще започне през декември. През първото тримесечие на 2023 г. се предвижда междинен доклад за изпълнението на стратегията.

Полагат се усилия за осигуряване на ефективно изпълнение на стратегията за борба с корупцията за периода 2021—2025 г. Създават се механизми за оценка и докладване. Тази препоръка може да се счита за изпълнена. Комисията ще продължи да наблюдава изпълнението на стратегията съгласно доклада относно върховенството на закона.

Национална агенция за управление на иззети активи

Препоръка от 2017 г.: Да се гарантира, че Националната агенция за управление на иззети активи функционира пълноценно и ефективно, за да може тя да публикува първи годишен доклад с надеждна статистическа информация за отнемането на активи, придобити от престъпна дейност. Агенцията следва да въведе система за редовно докладване във връзка с изграждането на административен капацитет, резултатите по отношение на отнемането и управлението на активи, придобити от престъпна дейност.

¹²⁴ През юли 2022 г. схемата на персонала на държавното министерство беше запълнена само на 55 % и ситуацията се влоши още повече.

¹²⁵ Това е определено и в плана за възстановяване и устойчивост на Румъния, в чийто ключов етап 426 се изисква „Влизане в сила на решението на правителството за одобряване на новата национална стратегия за борба с корупцията“.

¹²⁶ ОИСР, Оценка на стратегията на Румъния за борба с корупцията за периода 2016—2020 г.

Мисията на Националната агенция за управление на иззети активи (НАУИА) е да осигурява ефективна степен на изпълнение на заповедите за изземане, издадени по наказателни дела, посредством ефективно управление на иззетото имущество, предадено на агенцията от съдии и прокурори.

През 2022 г. НАУИА навлезе в шестата си година и функционира ефективно, като прилага националната стратегия за укрепване на системата за възстановяване на активи за периода 2021—2025 г. През юли мандатът на НАУИА беше удължен¹²⁷ и агенцията работи за увеличаване на капацитета за проследяване на активите на национално и международно равнище, увеличаване на капацитета за проследяване на активите на национално и международно равнище, засилване на механизмите за сътрудничество и предоставяне на нови инструменти за полицията и прокурорите. Прилагането на новата правна уредба е в ход, включително по отношение на допълнителните средства, разпределени за агенцията. Новият закон също така предвижда фонд за превенция на престъпността и защита на жертвите — въпрос, многократно поставян от гражданското общество. НАУИА е иззела над 60 милиона евро през 2022 г. в сравнение с почти 57 милиона EUR през 2021 г. Тя управлява над 140 мобилни актива на обща стойност почти 5,5 милиона EUR¹²⁸.

В доклада по МСП от 2021 г. се стига до заключението, че тази препоръка е изпълнена. Това може да бъде потвърдено.

Въз основа на анализа на Четвърти показател всички препоръки могат да се считат за изпълнени. Комисията ще продължи да наблюдава борбата с корупцията на всички равнища в доклада относно върховенството на закона.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решението за създаване на МСП през 2006 г. беше неразделна част от процеса на присъединяване на Румъния. То предложи начин за справяне с оставащите проблеми, при които все още е необходим по-нататъшен напредък, за да се гарантира капацитетът на съдебната система и правоприлагащите органи да изпълняват и прилагат мерките, приети за установяване на вътрешния пазар и пространството на свобода, сигурност и правосъдие¹²⁹.

Оттогава насам МСП е предложил рамка за сътрудничество и мониторинг, която да придружава процеса на реформа, определен съгласно показателите. Този процес навлезе във финална фаза, когато положителният критичен анализ от януари 2017 г. доведе до дванадесетте ключови препоръки. Въпреки че този етап беше удължен поради необходимостта да се отговори на осемте допълнителни препоръки от ноември 2018 г., неотдавна Румъния работи последователно по изпълнението на тези препоръки, както се признава в доклада от юни 2021 г. Заключенията от този доклад успяха да отбележат значителен напредък в правната и институционалната рамка за справяне с дългогодишни препоръки по линия на МСП.

¹²⁷ Това беше предмет на ключов етап № 422 от ПВУ на Румъния, който изисква „Влизане в сила на Закона за изменение на правомощията на Националната агенция за управление на иззети активи“

¹²⁸ Данни към 31 октомври 2022 г., предоставени от НАУИА за целите на доклада за напредъка, изпратен до Комисията през ноември 2022 г.

¹²⁹ Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006) 6569).

Развитието на картината на върховенството на закона в ЕС създаде нов контекст за сътрудничеството между Комисията и Румъния. По-специално годишният цикъл на доклада относно върховенството на закона сега предоставя текуща рамка, която позволява устойчивата реформа да бъде придружена от дългосрочна перспектива, както при Румъния, така и при други държави членки.

Годишният цикъл на доклада относно върховенството на закона ще даде възможност етапът на изпълнение на много от договорените реформи да продължи да бъде наблюдаван на практика. Въпроси като новият режим след разформироването на отдела за разследване на престъпленията в съдебната система, функционирането на съдебната инспекция, човешките ресурси в съдебната система, изпълнението на съдебните решения от публичната администрация, въздействието на предстоящото преразглеждане на наказателното законодателство относно ефективността на борбата с корупцията и развитието на уредбата относно почтеността и нейното прилагане, включително от парламента, могат да продължат да бъдат проследявани по този начин. Това ще бъде част от мониторинга на съдебната система и борбата с корупцията, тъй като те са двата основни стълба на докладите. Това е в съответствие с поетия от румънското правителство ангажимент да консолидира по необратим начин постигнатия досега напредък по отношение на гарантирането на независимостта на правосъдието и неговата ефективност, както и резултатите от борбата с корупцията.

Румънските органи заявиха ясно и че редица належащи въпроси ще бъдат проследени, както се изисква през следващите месеци. Румъния се ангажира да анализира допълнително и да отчете в максимална степен становищата на Венецианската комисия относно законите в областта на правосъдието и по-общо, ако са необходими допълнителни действия. Тя също така пое ангажимент да завърши преразглеждането на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, за да осигури съответствие с решенията, които Конституционният съд на Румъния е взел от 2016 г. насам. Завършването на преразглеждането на двата кодекса също е част от ангажиментите, поети от Румъния в нейния план за възстановяване и устойчивост, който трябва да бъде приет в края на 2022 г., и Комисията ще оцени внимателно преразгледаните кодекси в съответствие със специфичните процедури, предвидени в този контекст. Последният неотложен въпрос ще бъде способността на следващия Висш магистратски съвет да допринесе за устрема на реформите и румънското правителство изрази увереността си в способността на този съвет да даде нов тласък на прозрачността и отчетността.

Румъния вече изтъкна силната си ангажираност да работи в рамките на годишния цикъл на доклада относно върховенството на закона и продължава да си сътрудничи конструктивно в тази рамка. Успоредно с това Планът за възстановяване и устойчивост на Румъния също дава възможност за определянето на конкретни етапи за напредък.

Комисията е убедена, че сега, когато са налице последните ключови стъпки, сътрудничеството и мониторингът на съдебната система и политиките в Румъния за борба с корупцията могат да бъдат доразвити в рамките на Доклада относно върховенството на закона и други установени части от набора от инструменти за върховенство на закона, приложими за всички държави членки. За тази цел в докладите относно върховенството на закона вече са въведени препоръки, както и програми в рамките на Инструмента за техническа подкрепа за подпомагане на процеса на реформи.

Комисията е на мнение, че постигнатият от Румъния напредък по линия на МСП е достатъчен за изпълнението на ангажиментите на страната, поети към момента на присъединяването ѝ към ЕС.

За Румъния е важно да продължи да работи последователно за превръщането на посочените в настоящия доклад останали ангажименти в конкретно законодателство и за продължаване на изпълнението в рамките на годишния цикъл на доклада относно върховенството на закона, както и с подкрепата на други части от инструментариума на ЕС относно върховенството на закона.

Преди да вземе окончателно решение за Румъния в съответствие с решението по МСП, Комисията ще вземе надлежно предвид забележките на Съвета, както и на Европейския парламент¹³⁰.

¹³⁰ Прекратяването на действието на МСП за Румъния ще бъде под формата на решение на Комисията за отмяна на 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 (C(2006) 6569).

Приложение: Показатели по линия на решението по МСП

Показатели, които трябва да бъдат покрити от Румъния съгласно Решението 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:

Показател 1: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес, по-специално чрез засилване на капацитета и отчетността на Висшия магистратски съвет. Докладване и наблюдаване на въздействието на новите Граждански процесуален кодекс и Наказателно-процесуален кодекс;

Показател 2: Създаване, както е предвидено, на агенция по интегритет с отговорности за проверка на активите, несъответствията и потенциалните конфликти на интереси, както и за приемане на решения със задължителен характер, въз основа на които могат да бъдат налагани санкции с възпиращ ефект;

Показател 3: Надграждане върху вече постигнатия напредък, продължаване на провеждането на професионално независими разследвания на твърдения за корупция по високите етажи на властта;

Показател 4: Предприемане на допълнителни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, по-специално в рамките на местно държавно управление