



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 27.6.2007
COM(2007) 378 окончателен

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

**Доклад относно напредъка на Румъния по съпътстващите мерки след
присъединяването**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Доклад относно напредъка на Румъния по съпътстващите мерки след присъединяването

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Контекст

Когато Румъния се присъедини към ЕС на 1 януари 2007 г., бяха взети специални мерки, които да улеснят и подпомогнат гладкото протичане на този процес, като в същото време се обезпечи доброто функциониране на политиките и институциите на ЕС.

Както се изисква от всички държави-членки, при присъединяването си към ЕС Румъния пое правата и задълженията, произтичащи от членството. Обичайна практика е Комисията да следи за прилагането на законите (на ЕС, т.нар. *acquis*), за да гарантира, че тези задължения се спазват.

Освен това, подобно на договореностите, постигнати с държавите, които се присъединиха към ЕС през 2004 г., в Договора за присъединяване бяха включени разпоредби за предпазни клаузи и преходни мерки (напр. ограничения върху свободното движение на работници и достъпа до пътнотранспортните мрежи; разпоредби за ветеринарни, фитосанитарни и гарантиращи безопасността на храните правила). В Договора за присъединяване става ясно, че ако са налице сериозни недостатъци в транспонирането и прилагането на законодателството на ЕС в сферата на икономиката, вътрешния пазар и правосъдието и вътрешните работи, могат да се предприемат предпазни мерки¹ с продължителност до три години след присъединяването. Присъединяването на Румъния се придружаваше и от ред специфични съпътстващи мерки, които бяха предвидени, за да предотвратят или поправят недостатъци в сферата на безопасността на храните, селскостопанските фондове, съдебната реформа и борбата с корупцията. Относно последните два елемента се създаде механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка, чрез който се поставят индикативни показатели, рамкиращи мониторинга на напредъка в тази област².

Този механизъм се въведе, за да се подобри функционирането на законодателната, административната и съдебната система и за да се преодолеят сериозни недостатъци в борбата с корупцията. Целта на

¹ Членове 36, 37 и 38 от Акта за присъединяване.

² Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния за постигане на специфични индикативни показатели в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията, ЕО (2006/928), ОВ L 354/56, 14.12.2006 г.

механизма за сътрудничество и проверка на напредъка е да гарантира и да даде уверения на гражданите на Румъния и на другите държави-членки, че се предприемат мерки за привеждане в съответствие на административните и съдебните решения, законодателството и практиките в Румъния с тези в ЕС. Благодарение на напредъка в съдебната реформа и в борбата с корупцията румънските граждани и делови среди ще се радват на правата, които им се полагат като граждани на ЕС. Без необратим напредък в тези области Румъния рискува да не бъде в състояние да прилага правилно правото на ЕС.

От Комисията се очаква да докладва редовно за тези съпътстващи мерки. По отношение на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка, се изискват доклади на всеки шест месеца, считано от юни 2007 г. Този доклад прави цялостен преглед на съществуващата ситуация със съпътстващите мерки и е първият относно механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Той разглежда всички области, където са въведени съпътстващи мерки, като се съсредоточава върху реформата в съдебната система и борбата с корупцията.

1.2. Методология

За съставянето на доклада са използвани множество информационни източници. Основният източник на информация е румънското правителство. Бяха получени анализи и информация и от представителството на ЕК и дипломатическите мисии на държавите-членки в Румъния, организации на гражданското общество, сдружения и експертни доклади. По механизма за сътрудничество и проверка на напредъка, през април 2007 г. Комисията организира посещения в Румъния. Използва се помощта на отделни експерти от държавите-членки и службите на Комисията. Целта беше да се получи независима оценка на напредъка. Експертите съставиха доклади, които впоследствие бяха изпратени на Румъния за корекция на евентуални фактически неточности.

Румъния внесе първия си доклад относно постигнатия до 31 март 2007 г. напредък във връзка с механизма за сътрудничество и проверка на напредъка и оттогава редовно информира Комисията за развоя на ситуацията.

2. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ: СЪЩЕСТВУВАЩА СИТУАЦИЯ

Съпътстващите мерки за Румъния обхващат селскостопанските фондове, безопасността на храните, съдебната реформа и борбата с корупцията. Тази глава проследява накратко развоя в първите две области, като за някои елементи от тях има изисквания за отделни доклади. Напредъкът в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията се оценява в 3-та глава.

Приложението относно съществуващата ситуация с предпазните клаузи и други разпоредби в тези области съдържа допълнителна информация. С оглед на установените изпълнителни структури и механизми за докладване в сферата на селското стопанство, здравето на животните и безопасността на

храните тези теми няма да бъдат включени в бъдеще в този хоризонтален доклад. Ако в тези области трябва да се вземат допълнителни решения, те ще бъдат взети за всеки отделен случай и в съответствие с правилата, регулиращи тези сектори.

2.1. Селскостопански фондове

Във връзка със селскостопанските фондове държавите-членки са задължени да имат акредитирани и ефикасни разплащателни агенции, за да гарантират доброто управление и контрол на разходите за селското стопанство. Държавите-членки трябва също така да разполагат с функционираща интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК) за преките плащания за земеделските производители и за част от разходите за развитие на селските райони (за да се избегнат измами, злоупотреби и нередовни плащания). Ако държава-членка не осигури функционирането на подобна система за контрол, Комисията ежегодно решава *ex-post* относно финансови корекции. Предвид високия риск от неправилно функциониране на ИСАК след момента на присъединяване на Румъния, Комисията създаде предпазен механизъм, който би могъл да се приложи към Румъния, в случай че елементите на ИСАК (интегрирана система за администриране и контрол) или другите елементи, необходими, за да се гарантира коректното плащане, не са налице или страдат от сериозни недостатъци. Предпазният механизъм предвижда възможността за временно намаляване с 25 % на разходите, свързани с ИСАК. Основните причини за безпокойство по повод на ИСАК бяха връзката между регистъра на фермите и Системата за идентификация на земните парцели (СИЗП), административния капацитет и логистиката, информационнотехнологичната система и качеството на въведените данни. От получения през месец март 2007 г. доклад на румънските власти изглежда, че системата все още не е изцяло въведена: два от четирите модула на ИСАК съществуват само като прототипи. Освен това модулет за административни проверки изглежда не разполага с всички необходими функции. Според доклада съществуват значителни проблеми с функционирането на информационнотехнологичните системи. Решения относно необходимостта да се приложат предпазни мерки (които биха могли евентуално да доведат до намаление на разходите по ИСАК) ще се вземат въз основа на резултатите от одитите, които Комисията ще направи през юни-юли 2007 г., и от оценката на доклада, който румънските власти предоставиха през март 2007 г.

2.2. Здраве на животните и безопасност на храните

В областта на здравето на животните бяха предприети преходни мерки срещу класическата чума по свинете и бяха одобрени планове за ликвидиране. Предвиден е преглед на тези мерки през септември 2007 г. Комисията се позовава и на една допълнителна предпазна мярка за ограничаване на търговията в Общността с коне от Румъния. В момента Румъния модернизира своите екарисажи и е поискан доклад за постигнатия напредък. В сектора на месото, рибата и млякото за голям брой предприятия са осигурени преходни мерки и им е позволено да търгуват само на румънския пазар. Приеха се специфични мерки за суровото мляко.

3. СЪДЕБНА РЕФОРМА И БОРБА С КОРУПЦИЯТА

3.1. Кратък преглед

В рамките на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка се следи отблизо реформата в съдебната система и борбата с корупцията. Като следващ етап се прави обобщен анализ и подробно обяснение на напредъка по отношение на индикативните показатели по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Подробното обяснение се структурира въз основа на дейности, които са използвани за отчитане на напредъка в изпълнението на индикативните показатели.

Румъния е постигнала напредък в различна степен по отношение на индикативните показатели, предвидени в механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Важно е тези показатели да се приемат като нещо повече от проверочен списък с отделни дейности, които могат да се отмятат една по една. Те всички са свързани помежду си. Напредъкът по един показател оказва влияние върху други. Всеки индикативен показател е градивен елемент в конструирането на независима и безпристрастна съдебна и административна система. Създаването и поддържането на такава система е дългосрочен процес. Той включва фундаментални промени със системно измерение. Следователно индикативните показатели не могат да се разглеждат изолирано. Те трябва да се осмислят в целокупност като част от мащабна реформа на съдебната система и от борбата с корупцията, за които е необходим дългосрочен политически ангажимент. Необходими са повече данни за изпълнението на място, за да се докаже необратимостта на промяната.

Румънското правителство се ангажира със съдебна реформа и с прочистване на системата от корупция. Във всички сфери румънските власти демонстрират добра воля и решителност. Те са подготвили необходимите проектозаконови, планове за действие и програми. Въпреки това истинската проверка е ежедневното непоколебимо изпълнение на тези действия на място. Все още е налице очевидна слабост при превръщането на добрите намерения в резултати. Румъния активизира усилията на най-високо равнище в борбата с корупцията. Тези усилия получават признание, но остава още много работа. Напредъкът за краткия период след създаването на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка все още е недостатъчен.

Дълбоко вкоренени проблеми, и най-вече корупцията, изискват да се установят необратимо и ефективно да функционират устойчиви структури на ниво следствие и правоприлагане, които да са в състояние да дават силни възпиращи сигнали. Освен това необходимите структурни промени оказват влияние на обществото като цяло и налагат качествена промяна, която стига далеч отвъд простото покриване на показателите. Всичко това изисква от Румъния всеотдаен дългосрочен ангажимент и ще постигне успех само ако се спазва строгото разделение между изпълнителната, законодателната и съдебната власт и ако са налице стабилни политически условия и ангажименти.

3.2. Оценка

3.2.1. 1-ри индикативен показател: Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес, по-конкретно чрез подобряване на капацитета и отчетността на Висшия съдебен съвет. Докладване и следене на влиянието на новия граждански процесуален кодекс и новия наказателно-процесуален кодекс

Всички мерки от плана за действие на Висшия съдебен съвет (ВСС) са изпълнени и се виждат първите резултати, а именно по отношение на създаването на съгласувана юриспруденция. Липсата на уеднаквена практика по отношение на делата за реституция на собственост обаче остава повод за безпокойство.

Данните от мониторинга до момента за влиянието на измененията в Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс вдъхват уверение, че властите сериозно са се ангажирали да интегрират забележките на практикуващите юристи в проектите на нови процесуални кодекси. Постигнат е добър напредък в работата по гражданския процесуален кодекс и малък напредък по новия наказателно-процесуален кодекс.

Необходими са допълнителни усилия за довършване на кадровите и организационните реформи в съдебната система и за гарантиране на тяхната устойчивост. Реформите в тази област са осъществени само частично. Политиката за набиране на персонал въз основа на нуждите се усложнява от съществуващите законови гаранции за сроковете за заемането на длъжности на съдии и прокурори. Понастоящем предвидената възможност за запълване на свободните постове чрез назначаване „по бързата процедура“, успоредно с ежегодните конкурси, поражда притеснения за качеството на всички новоназначени служители в румънската съдебна система.

Като цяло Румъния е постигнала известен напредък в реформата на съдебната си система.

Подробна оценка

- Прилагане на всички необходими мерки, включително предвидените в съответния план за действие на Висшия съдебен съвет, приет през юни 2006 г., които гарантират единно тълкуване и прилагане на закона на всички съдебни инстанции в цялата страна, след съответно допитване до действащи съдии, прокурори и адвокати; следене на въздействието на приетите наскоро законодателни и административни мерки

Действията и мерките, включени в плана за действие, приет от Висшия съдебен съвет (ВСС) през юни 2006 г., са приети и изпълнени. Те създават необходимите законодателни, административни и други условия, в които да се повиши съзнанието и ангажираността на съдилищата за гарантиране на юриспруденция, която е в съответствие с тази на други съдилища от същата инстанция, както и с тази на Висшия касационен съд (ВКС).

Обжалването в интерес на закона е главният инструмент в това отношение³. Видоизменено през 2005 г., това обжалване вече е достъпно за апелативните съдилища (които са най-големият източник на противоречива юриспруденция) и тълкувателните решения на ВКС по тези обжалвания са задължителни. Съдейки по скоростта, с която се подават обжалвания в интерес на закона и се произнасят решения по тях през втората половина на 2006 г. и първите месеци на 2007 г., тази процедура се е превърнала в полезен инструмент за уеднаквяване на юриспруденцията. Като такъв, този инструмент може даже да се окаже достатъчен и по-нататъшните законодателни инициативи с цел създаване на нови механизми за уеднаквяване на юриспруденцията трябва внимателно да се преценят с оглед на положителните резултати, постигнати чрез обжалванията в интерес на закона⁴.

Магистратите имат подобрен достъп до информация за съдебната практика: сборниците на ВКС се изпращат до всички съдилища, а пълните текстове на решенията му вече са достъпни на неговата интернет страница. Благодарение на интензивния процес на автоматизиране в съдилищата през изминалите години правните материали и информацията за съдебната практика са по-достъпни за магистратите. На хоризонтално равнище апелативните съдилища публикуват и разпространяват помежду си т.нар. тримесечни брошури със съответната съдебна практика от тяхната съответна компетентност.

Въведени са постоянна учебна програма към Националния съдебен институт (НСИ) и децентрализирана програма за обучение. Постоянната учебна програма за 2007 г. към НСИ обхваща 19 такива семинара за 120 магистрати (в сравнение с 9 семинара през 2006 г.), а постоянната децентрализирана програма за обучение за 2007 г. предвижда поне 3 семинара годишно за съда/прокуратурата (в сравнение с минимума от 1 семинар годишно през 2006 г., когато са били организирани 135 такива семинара).

ВСС създаде механизъм за мониторинг на ефекта от мерките върху юриспруденцията в цялата страна. Въведе се механизъм за редовни консултации между съдилищата по въпросите на единната съдебна практика. От януари 2007 г., в изпълнение на плана за действие за 2006 г. на ВСС, се провеждат редовни срещи на председателите на отделите на ВКС с техните колеги от апелативните съдилища, за да се хармонизира практиката и да се обсъдят евентуални предложения за обжалване в интерес на закона. През февруари 2007 г. ВСС задължи всеки съд да провежда ежемесечни

³ Това е специално обжалване, чиято основна цел е да се уеднакви юриспруденцията, тъй като не произтича от конкретно производство. Главната прокуратура към ВКС и ръководните състави на апелативните съдилища са упълномощени да внасят такова обжалване.

⁴ Вземите от ВКС решения по дадено обжалване в интерес на закона са обвързващи за всички съдилища и установената юриспруденция може да бъде променяна само по законен път. ВСС, Министерството на правосъдието и ВКС продължават да работят по проектозаконодателство, което ще въведе нова процедура пред ВКС, давайки на съдилищата от по-ниска инстанция възможността да искат от Висшия съд насочващо тълкувание на закона посредством преюдициално заключение. Новият механизъм обаче все още предизвиква спорове сред практикуващите юристи и възможностите, които предоставя, остават под въпрос.

срещи на съдиите от всяка инстанция, за да се осигури съответната комуникация между практикуващите юристи на местно равнище. Съветът е създал и централен механизъм, посредством който провежда редовни срещи с председателите на отделите на всеки апелативен съд и ВКС. Целта на срещите е да се създаде форум, в който всички съдилища, които се произнасят като последна инстанция (ВКС и апелативните съдилища) и така определят касационната практика, обсъждат правните въпроси, които по всеобщо мнение водят до противоречива юриспруденция.

Накрая, трябва да се спомене, че постигането на единна практика понякога се затруднява от честите промени в законодателството, някои от които са свързани с консолидирането на съдебната реформа.

- Създаване и прилагане на рационален и реалистичен модел за набиране на кадри за съдебната система въз основа на оценка на текущите нужди

Положението с човешките ресурси в румънската съдебна система, както и управленският капацитет на централно равнище и на равнище съд или прокуратура, все още са предизвикателство за властите. ВСС и Главната прокуратура (ГП) работят по тези задачи⁵. В момента се извършват рационализация на кадрите и институционално реструктуриране.

Обикновено съдебните органи трябва да решат, на концептуално равнище, кои въпроси попадат в обхвата на понятието „управление на съдилищата“ и как различните управленски задачи по тази концепция ще бъдат разпределени между председателите на съдилищата/главните прокурори, икономическите директори, служителите в администрацията на съда, самите магистрати и, евентуално, администратора/ръководителя на съда. Освен това едно обновяване на стратегията за човешките ресурси и конкретното прилагане на преработено щатно разписание налагат известна гъвкавост в управлението на кариерата на магистратите, която е по-голяма от гъвкавостта, която настоящата законодателна рамка позволява.

⁵

Понастоящем има 428 свободни поста за съдии (106 от които са ръководни длъжности) от общо 4469 поста в съдебната система и 604 свободни поста за прокурори (120 от които са ръководни длъжности) от общо 2784 поста за прокурори.

Двустранна програма на Обединеното кралство за техническа помощ в управлението на съдилищата инициира оценка на възможните начини за усъвършенстване на управлението на съдилищата. Освен това, проучване на натовареността на съдилищата и прокуратурата послужи за база на инициатива на Министерството на правосъдието и ВСС за рационализиране на личния състав на службите, чиято натовареност е доста под средната. От своя страна Главната прокуратура към ВКС приключи стратегия за реструктуриране, подкрепена от ВСС и приета от Министерството на правосъдието през април 2007 г., с която се намалява броят на отделите на ГП от 9 на 4 и се развива по-гъвкава и осъвременена прокурорска служба.

През декември 2006 г. ВСС одобри проучване на натовареността на съдилищата, изготвено въз основа на статистически данни, събрани през 2005 и 2006 г. Според доклада дейността на съдилищата през 2006 г. е нараснала значително на равнище първоинстанционни съдилища и трибунали, както е нараснала и средната натовареност на съдия, главно на равнище трибунали. Същият доклад сочи, че на равнище апелативни съдилища обемът на работа продължава да намалява. Румъния се стреми да вземе предвид основните разкрития при провеждането на проучването за оптималния брой случаи на съдия.

Явлението командироване на магистрати изглежда проблематично. Около 200 съдии и прокурори са командировани от съдебните си постове в други институции (ВСС, Министерството на правосъдието, НСИ, Националната съдебна школа и т.н.). В няколко случая първоначалните постове на командированите магистрати не се считат официално за свободни и така на тях не се назначава друго лице, защото съответните магистрати имат право да запазят поста си в съдебната система. Единственото възможно решение е да се командирова съдия от друг съд, за да се запълни временно свободния *de facto* пост. Освен това законодателството не предвижда ограничение за броя на командировките, а те са много привлекателни поради по-високите заплати, които командированите магистрати получават. ВСС става обаче по-строг при командироването на магистратите. Друга свързана с това тема е начинът, по който компетентните органи⁶ могат да изменят щатните разписания в съдебната система. Премахването на пост от щатно разписание се разрешава само ако съответният пост е свободен. В резултат на това правителството не може да намали щата на съд, в който всички длъжности са заети, дори и ако работната натовареност сочи, че повечето от работните места са излишни.

Проектозаклученията на проучване на дейността на малките съдилища, което в момента ВСС и Министерството на правосъдието анализират, потвърждават, че много малки съдилища имат нужда от рационализиране на кадровите си структури (а някои дори трябва да преустановят дейността си). Затова за преструктурирането на човешките ресурси така, че да отразяват по-добре реалния обем работа на всеки съд, е нужен добре обмислен баланс между административни и законодателни инициативи, който все още не е налице (ВСС се противопостави на скорошен проект на законодателен акт, изготвен от Министерството на правосъдието, в който Министерството се стремеше да предвиди извънредна процедура за прехвърляне в случай на реорганизация на съдилища или прокуратури).

Друга възможност за подобрене, обмисляна от ВСС в една по-дългосрочна стратегия за човешките ресурси, е да се снижат стандартите за одобряване на магистрати, като временно решение, до запълване на свободните постове. След законодателните реформи през 2004—2005 г. магистратите в Румъния вече се радват на постове доживот и на немалко правила за защита на служебното положение. Може да се окаже трудно освобождаването на служители, назначени по тези по-ниски стандарти, ако по-късно се установи, че не са в състояние да отговорят на очакванията на системата.

- Изготвяне и изпълняване на план за преструктуриране на министерството, който е посветен на съществуващите недостатъци в управлението и проблемите с човешките ресурси

Изготвен бе план за преструктуриране на министерството и той в момента се изпълнява. Независимо от това процесът се затруднява от липсата на ефективен модел за набиране на персонал за съдебната система.

⁶ Членове 120 и 121 от закон № 304/2004 относно организацията на съдебната система.

Планът за реструктуриране на министерството бе изготвен въз основа на анализа на докладите за дейността на министерството за 2005 и 2006 г.

На 2 октомври 2006 г. Президентът назначи новия Главен прокурор на Румъния, предложен от Министерството на правосъдието и одобрен от ВСС.

Главните слабости се отнасят до управленски недостатъци и неравномерното и неефективно разпределение на прокурорите в службите на министерството, отчитайки средната натовареност на прокурорите.

Затова планът е структуриран в следните 5 стъпки: 1) Реструктуриране на прокуратурата към Висшия касационен съд (ПВКС); 2) Изготвяне и одобряване на нов вътрешен правилник на министерството; 3) Преразпределяне на прокурорските постове; 4) Запълване на свободните ръководни длъжности; 5) Запълване на свободните неръководни длъжности.

Първите две стъпки вече са осъществени.

Третата стъпка е в процес на изпълнение, като срокът е краят на 2007 г.: по-голямата част от делата се разглеждат от прокуратурите към първоинстанционните съдилища. Впоследствие щатната схема трябва да се реорганизира чрез прехвърляне на щатни бройки от прокуратурите на по-висока инстанция към по-ниски нива. Тъй като понастоящем излишните постове не могат да се преразпределят, ако са заети, реорганизацията ще отнеме известно време.

Четвъртата стъпка е в процес на изпълнение и представлява „постоянна мярка“. През есента на 2006 г. се проведеха открити конкурси за ръководни постове и бяха запълнени 17 ръководни длъжности в прокуратурите. Между януари и март 2007 г. бяха запълнени още пет ръководни длъжности в ПВКС. Нови конкурси за ръководни постове са предвидени за пролетта и есента на 2007 г.

Петата стъпка също е в процес на изпълнение и също представлява „постоянна мярка“. Обичайният начин за набиране на прокурори не позволява да се запълват свободните постове, тъй като НСИ дава възможност на година да завършват само 180 кандидати, а само 40 % от тях стават прокурори.

- Следене на влиянието, което новоприетите изменения на Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс оказват върху съдебната система, за да може в планираните нови кодекси да се включат всички необходими корективни мерки

Закон № 459/2006 за изменение на *Гражданския процесуален кодекс* бе приет през декември 2006 г. и влезе в сила през януари 2007 г. Основните промени се отнасят до а) прехвърлянето на компетенции за разрешаване на неоснователните искания за отвод на съдия към съда, получил исканията, б) опростяване на процедурата за принудително изпълнение.

Министерството на правосъдието проследи въздействието на тези изменения, като поиска оценка от съответните съдилища и събра спонтанно дадени от съдиите предложения. Тъй като от влизането на закона в сила не е изминало много време, съдилищата дадоха мнение най-вече за потенциалното му въздействие.

Закон № 356/2006 за изменение на *Наказателно-процесуалния кодекс* бе приет през юли 2006 г. и влезе в сила на 9 септември 2006 г. Спешно правителствено постановление (СПП) № 60/2006 внесе допълнителни изменения. Главните изменения се отнасят до а) засилването на мерките, предвидени като алтернатива на предварителното задържане, б) ограничаване на основанията за искане на отвод на съдия, в) отказ от наказателно преследване в случай на леки престъпления, които се преследват по тъжба на пострадалия (в момента прокурор трябва да проведе разследване по случая и често пострадалият оттегля тъжбата си), г) ограничаване на възможността съдът да върне случая на прокурора за допълнително разследване.

Министерството на правосъдието проследи влиянието на измененията, като събра мненията на съответните съдии, които съставиха списък с предложения за новия наказателно-процесуален кодекс. ВСС също даде своя принос. Независимо от това тези предложения все още не са взети под внимание. Притеснения пораждат възможностите прокурорите да прихващат кореспонденция и да подслушват телефонни разговори в продължение на 48 часа без заповед от съдия или да се намесват в отношенията адвокат-клиент чрез подслушване на телефонни обаждания.

Реформата на наказателното законодателство бе застрашена от взетото през март 2007 г. решение на правната комисия на Сената да внесе за гласуване от Пленума Наказателния кодекс, приет през 2004 г. и суспендиран през 2005 г. поради несъвместимостта му с процедурните норми и други съществени елементи на непоследователност, установени от практикуващи юристи. Ако беше влязъл в сила, кодексът от 2004 г. щеше да причини големи трудности за наказателните съдилища и прокурорските служби и да застраши сериозно функционирането на цялата наказателноправна система. В края на март Пленумът на Сената взе решение да върне Наказателния кодекс от 2004 г. в правната комисия за допълнително разглеждане. Това ще позволи да се обсъди новото предложение за Наказателния кодекс и за Наказателно-процесуалния кодекс. Румъния очаква да организира публични дебати по тази тема до есента на 2007 г.

- Докладване и следене на постигнатия напредък по отношение на приемането на новите кодекси, включително провеждането на подходящи консултации, и на влиянието, което кодексите ще окажат върху съдебната система

Положението за двата нови процесуални кодекса е много различно. Процесът вече е доста напреднал за Гражданския процесуален кодекс, но едва започва за другия кодекс, въпреки че е постигнат известен напредък. Съставът на комисията, натоварена с изготвянето на новия наказателно-

процесуален кодекс, бе уточнен и одобрен със Заповед № 1251/С на Министъра на правосъдието от 17 май 2007 г.

Нов граждански процесуален кодекс

Комисията за изготвяне на новия граждански процесуален кодекс се създаде през 2006 г.⁷ Комисията е изготвила около 250 члена (от общо 7-800 члена), които се отнасят до първоинстанционните дела. Взето е решение за структурата на кодекса.

Румъния очаква работата да приключи до края на декември 2007 г. След одобрението на правителството, което би трябвало да бъде дадено след публични дебати, текстът ще се изпрати на Парламента. Приемането се предвижда да стане до лятото на 2008 г. и ще бъде отпуснат период *vacatio legis* от поне 6 месеца.

Що се отнася до новата компетентност на съдилищата се предвижда следното: 1) първоинстанционните съдилища ще имат ограничена компетентност; 2) трибуналите ще разполагат със смесена компетентност, действайки като първоинстанционни съдилища по конкретно посочени въпроси и като апелативни съдилища по обжалванията, подадени срещу решенията на по-ниски съдебни инстанции; 3) апелативните съдилища ще се произнасят по обжалванията срещу решенията на трибуналите и ще действат като първоинстанционен съд по административни иски; 4) ВКС ще произнася решения само по второ обжалване (*recurs*) срещу всяко решение на втора инстанция. Така ВКС ще се превърне в истински касационен съд, който разглежда единствено правни въпроси. Предвижда се строго пресяване на делата, за да се избегне претоварването на ВКС. Румъния очаква, че Висшият съд, като единственият съд в страната, компетентен да произнася окончателно решение по правни въпроси, ще води юриспруденцията и ще има съществен принос към уеднаквяването на практиката.

Комисията за изготвяне на новия граждански процесуален кодекс обмисля решение на проблема с изключенията за неконституционност, използвани като начин за забавяне на производството⁸. Според предпочетеното решение, когато страните повдигнат въпрос за конституционността на даден закон, който има отношение към делото, въпросът се препраща на Конституционния съд, но делото

⁷ Тя се състои от 21 членове. 11 от тях са служители на Отдела за изготвяне на нормативни текстове, извършване на проучвания и документиране на Министерството на правосъдието; един член е Държавен секретар в Министерството на правосъдието, а девет са преподаватели, практикуващи адвокати и съдии. Съдии от цялата страна дадоха своя голям принос. Комисията се раздели на групи, които работят по конкретни области на новия кодекс. Тези групи заседават поне веднъж седмично.

⁸ Когато се посочи изключение за неконституционност, съдът може само да провери дали оспореният закон има отношение към делото. Ако това е така, съдът предава документацията на Конституционния съд и главното дело автоматично се отлага. Затова и абсолютно неоснователните изключения могат да доведат до значително забавяне, предвид това, че Конституционният съд е натоварен с прекалено много работа.

продължава. Ако законът бъде обявен за неконституционносъобразен, засегнатата страна може да обжалва или да иска преразглеждане.

Нов наказателно-процесуален кодекс

Комисията за изготвяне на новия наказателно-процесуален кодекс започна работа през януари 2007 г.

В момента нейните членове⁹ работят по общите щрихи на новия кодекс. Те са изготвили груби проекти на схемата, но окончателната версия не е готова.

Новата наказателна процедура ще бъде основана главно на състезателния принцип. За тежките и средно тежките престъпления наказателното преследване ще бъде задължително, докато за леките правонарушения прокурорът ще може по свое усмотрение да реши да не възбужда наказателно преследване.

До момента комисията не се е свързала с другата комисия за изготвяне на законодателни актове, за да улесни навременното разрешаване на потенциални разногласия по общи принципи като изключенията за неконституционносъобразност.

- Подобряване на капацитета на Висшия съдебен съвет да изпълнява основните си функции и на неговата отчетност. По-конкретно, взимане на мерки срещу потенциалните конфликти на интереси и неетичните действия от страна на отделни членове на Съвета. Набиране съгласно новоприетите обективни критерии на съдебни инспектори, които трябва също да имат по-широко регионално представителство

ВСС вече разполага изцяло с капацитета, от който се нуждае, за да изпълнява компетенциите си, предоставени му от закона. Съветът работи съгласувано във всички свои области на отговорност и използва система от работни групи, координирани от един постоянен член на Съвета, за мониторинг и изпълнение на дейности във всяка съответна област. Новият управленски екип на ВСС, избран през януари 2007 г., се ангажира с поддържането на функционални отношения с Министерството на правосъдието и други държавни органи, както и с по-голямо участие на ВСС в законодателните дебати, които се отнасят до съдебната система.

⁹

Първоначално съставена от петима души, комисията вече се състои от 17 членове. След заповедта на Министерството на правосъдието от май 2007 г. сред тези 17 членове има един държавен секретар от Министерството на правосъдието, трима преподаватели по право, четирима съдии (един от ВКС, двама от апелативни съдилища и един от трибунал), двама прокурори (един от НДБК и един от прокуратурата към апелативен съд), един адвокат, един експерт от Законодателния съвет, един академичен асистент и четирима правни съветници от Законодателния отдел на Министерството на правосъдието. Първоначално заседанията са се провеждали два пъти месечно, но Румъния докладва, че комисията вече работи постоянно и заседава всеки ден, считано от 23 май.

Отчетността и етичните норми на Съвета и на отделните му членове остават повод за безпокойство. Същото се отнася и за потенциалните конфликти на интереси на членовете на ВСС. Законът позволява на сегашните членове на Съвета да избират между това да бъдат постоянни членове и това едновременно да упражняват функциите на член на Съвета и да ръководят даден съд или прокуратура¹⁰. Освен това, по въпроси като етични норми за отделните членове или потенциални конфликти на интереси, Съветът редовно заема формалистична позиция, според която не може да има презумпция за липса на интегритет за членове на ВСС и че твърденията за неетично поведение ще се разглеждат за всеки конкретен случай.

По отношение на набирането на съдебни инспектори Съветът използва добре дефинирана и обективна процедура при всички свои скорошни назначения. ВСС помисли и за географското представителство на новоназначените инспектори и сложи край на доскорошния монопол на магистратите от съдилищата/прокуратурите в Букурещ.

3.2.2. *2-ри индикативен показател: Създаване, както бе предвидено, на агенция по интегритет, която да отговаря за проверка на имуществото и средствата, на несъвместимост и евентуални конфликти на интереси и за произнасяне на задължителни решения, въз основа на които могат да се налагат възпиращи санкции*

Законът за Националната агенция по интегритет, изменен със спешно правителствено постановление, дава право на агенцията да проверява имущество и средства, несъвместимост и потенциални конфликти на интереси на много високопоставени обществени фигури и лица, заемащи изборни длъжности. Той предвижда и произнасяне на задължителни решения, въз основа на които могат да се налагат възпиращи санкции. Очаква се агенцията да започне да функционира до октомври 2007 г.

Измененията, наложени от спешното правителствено постановление, уреждат само частично правните съображения относно независимостта на агенцията и ефективността на нейните правомощия да провежда разследвания и да налага възпиращи санкции. Това постановление остава в сила само ако бъде потвърдено или изменено от Парламента.

Румъния е постигнала значителен напредък в постигането на този показател. Въпреки това, докато агенцията не започне работа и не натрупа опит, е прекалено рано да се дава оценка доколко ефективно тя постига целите си.

¹⁰

7 членове на ВСС са избрали постоянната дейност; председателят на ВСС извършва *de jure* постоянна дейност през едногодишния си мандат на ръководител.

Подробна оценка

- Приемане на законодателство за създаване на ефективна и независима агенция по интегритет, която да отговаря за проверка на имуществото и средствата, на евентуална несъвместимост и конфликти на интереси, както и за произнасяне на задължителни решения, въз основа на които могат да се налагат възпиращи санкции

Министерството на правосъдието изготви законопроект за създаването на Националната агенция по интегритет (НАИ) с правомощия да проверява имущество и средства, несъвместимост и потенциални конфликти на интереси.

Проектозаконът бе одобрен от Правителството през юли 2006 г. и окончателно приет от румънския Сенат през май 2007 г.¹¹

По този закон председателят и заместник-председателите на агенцията се назначават от Сената с четиригодишен мандат, по предложение на Националния съвет по интегритет, и след провеждане на конкурс/изпит¹². По предложение на Националния съвет по интегритет Сенатът също да отстрани от длъжност председателят и заместник-председателите.

НАИ извършва проверки на богатство, на конфликт на интереси и несъвместимост¹³.

Законът предвижда извършването на ежегоден независим външен одит, финансиран от бюджета на агенцията. Всички видни обществени личности, високопоставени служители и държавни служители от национално и централно ниво са задължени да подават декларации за имуществено състояние и интереси¹⁴.

Инспекторът по интегритет извършва проверки на богатство, конфликти на интереси или несъвместимост *ex officio* или по искане на заинтересована страна в съответствие с условията, предвидени в закона. Проверяването

¹¹ Закон № 144/25 от май 2007 г. относно създаването, организацията и функционирането на Националната агенция по интегритет, съгласно публикуваното в Официален вестник на Румъния, част I, № 359, 25 май 2007 г.

¹² Националният съвет по интегритет е орган без юридическа правосубектност, който не работи постоянно и в който участват правителствени представители, сенатори и членове на Камарата на депутатите, представители на сдруженията на магистратите и на изборните ръководители на местните държавни административни органи, на държавните служители и на гражданското общество. Съветът представя на Сената годишен доклад за дейността на агенцията.

¹³ При разследването си инспекторите по интегритет могат да разпоредят изслушване на свидетели, експертиза и да изискат цялата необходима документация и информация за изготвянето на констативния акт от всички участващи държавни институции и органи, както и от други субекти на публичното и частното право.

¹⁴ При непубликуване на декларацията за имущественото състояние или за интереси по закон се налага глоба, както и при неподаването на декларация и при късното ѝ подаване. Подаването на неверни декларации за състояние или за интереси се счита за престъпление и се наказва с лишаване от свобода.

лице ще бъде уведомявано за началото на контролната процедура и ще има право да получи помощ или да бъде представявано от адвокат.

За да се предпазят видните обществени личности, високопоставените служители и държавните служители от злонамерени действия спрямо тях, законът предвижда лишаване от свобода за лицата, които правят изявления или декларации, неотговарящи на истината.

Инспекторът по интегритет уведомява съда, ако според наличните доказателства има значителна разлика между притежаваното и декларираното богатство, която не може да бъде логично оправдана¹⁵. В този случай съдът може да нареди конфискуването на част от богатството или на имуществото. Ако чрез окончателно и неотменимо решение съдът обяви богатството за незаконно придобито и разпорежи да се конфискува, законът предвижда като санкция отстраняване от длъжност и забрана за заемане на висок или държавен пост в продължение на 3 години след отстраняването от длъжност, с изключение на лицата на изборни постове. Окончателното и неотменимо решение за наличието на конфликт на интереси се предава на дисциплинарните комисии или, според случая, на властите за налагане на дисциплинарно наказание на лицето или за отстраняването му от длъжност.

Вече бяха изразени няколко съображения относно окончателния вариант на НАИ, и по-специално:

- Първоначално целта на проекта бе да създаде агенция, която е в състояние да извършва проверки и да предприема действия в сфера, която не се покрива от друга институция в Румъния, а именно забогатяване, което не може да се оправдае с приходите на проверяваното лице. Но приетата форма повтаря концепцията за „незаконно“ вместо „неоправдано“ забогатяване. „Незаконното“ богатство може да бъде конфискувано, но преди това трябва да се докаже, че то е в резултат на незаконна/забранена дейност. Въпреки това, от една страна, тази сфера вече е обхваната от прокуратурата, полицията (за престъпни деяния) и данъчните власти, полицията и т.н. (правонарушения, граждански) и, от друга страна, възможно е да съществуват значителен брой случаи, в които, въпреки че имуществото и средствата неоправдано надвишават доходите, не могат да се докажат „незаконни“ действия.

- Процентът, дефиниращ „значителната разлика“ между притежаваното и декларираното състояние, въз основа на който инспекторът по интегритет следва да уведоми съда (най-малко 10 %, но не по-малко от равностойността

15

Значителната разлика е дефинирана по закон като разликата между съществуващото богатство и получените доходи, която е по-голяма от 10 %, но не е по-малка от равностойността в леи на 20 000 EUR. Спешно правителствено постановление за изменение и допълнение на Закон № 144/2007 относно създаването, организацията и функционирането на Националната агенция по интегритет (СПП № 49/01/06/2007) промени размера на сумата, за която може да се извърши проверка, на равностойността в леи на 10 000 EUR. Румъния очаква това СПП да получи одобрението на Парламента.

в леи на 20 000 EUR¹⁶), изглежда особено завишен в сравнение с 2 %, които бяха предложени в началото.

Влязлото в сила през юни 2007 г. спешно правителствено постановление № 49/01/06/2007 наистина внася някои положителни промени по аспекти на тези две точки. По-конкретно, то заменя „незаконно забогатяване“ с „неоправдано забогатяване“. Постановлението позволява също да се започне разследване, когато несъответствието между имуществено състояние и доходи е 10 000 EUR.

Въпреки това, това постановление трябва да бъде потвърдено от Парламента, за да остане окончателно в сила¹⁷.

В бъдеще ще се оцени реалното функциониране на агенцията.

- Създаване на такава Национална агенция по интегритет, гарантиране на човешките и финансови ресурси, които са ѝ необходими за изпълнение на нейния мандат

Този елемент на индикативния показател не може да бъде оценен преди новосъздадената Национална агенция по интегритет (НАИ) да започне ефективно да работи.

3.2.3. *3-ти индикативен показател: Надграждане на постигнатия вече напредък, провеждане на нови професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище*

Налице е непрекъснат напредък в съдебното преследване на случаи на корупция на високо равнище. Специализираните органи за преследване на корупцията (Националният департамент за борба с корупцията – НДБК) са установени в цялата страна и могат да се похвалят с положителни примери за разследвания и подвеждане под отговорност за корупция на високо равнище. Примерите включват случаи по високите етажи на властта с повдигане на обвинения срещу известни и влиятелни обществени фигури. Но това енергично съдебно преследване не е довело до съдебни решения. Предоставените сведения за присъди сочат, че, общо взето, наказанията не са възпиращи и голям брой от тях за случаи на корупция от високо равнище са условни. Необходимо е да се изясни логиката, по която се отсрочват тези наказания, както и отношението и вниманието на съдебната власт към възпиращите присъди за корупция на високо равнище. Това подкопава скорошния напредък в разследването и се отразява негативно върху начина, по който обществото възприема политическия ангажимент за овладяване на корупцията. Освен това поредица от неотдавнашни събития биха могли да имат отрицателни последици върху борбата с корупцията. Имат се предвид декриминализирането на банковата злоупотреба, намерението на Парламента да съкрати максималната продължителност на съдебното следствие и искането за уволнение на висш член на НДБК.

¹⁶ Равностойността в леи на 10 000 EUR според Спешното правителствено постановление.

¹⁷ На 13 юни Правната комисия гласува постановлението, което сега остава да бъде окончателно одобрено от Парламента.

Като цяло напредъкът в съдебното третиране на случаите на корупция на високо равнище все още е недостатъчен.

Подробна оценка

- Продължаване на отчитането на професионални и надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище. Гарантиране на правната и институционална стабилност на антикорупционната рамка, по-конкретно чрез поддържане на съществуващата процедура за номиниране и отстраняване на Главния прокурор на Румъния, на Главния прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията и на други водещи длъжностни лица в Главната прокуратура

През март 2006 г. румънският парламент ратифицира закон № 54/06, с който се възстановяват правомощията на НДБК да разследва всички случаи на корупция на високо равнище. Службата е преименувана на Национална дирекция за борба с корупцията (НДБК). Тя се учредява като правен орган в рамките на прокуратурата на Висшия касационен съд (ВКС). Главният прокурор на прокуратурата към ВКС управлява НДБК чрез главния прокурор на дирекцията. НДБК разполага със собствен бюджет и персонал.

Ангажиментът и способността на НДБК да преследва корупция на високо равнище бяха потвърдени. Броят и характерът на новите разследвания, инициирани от НДБК през този период, са допринесли за отчетените добри резултати в надпартийните разследвания на корупция на високо равнище.

Сроковете, в които НДБК провежда и приключва своите разследвания, продължават да илюстрират високия професионализъм на многопрофилните разследващи екипи на дирекцията. От септември 2006 г. са повдигнати 84 нови обвинения срещу 195 обвиняеми. За същия период съдилищата са произнесли 47 неокончателни присъди по дела за корупция и 33 окончателни присъди. Три дела са приключили с оправдателни присъди.

Положените усилия и постигнатите от НДБК резултати в преследването на корупцията на високо равнище обаче не се подкрепят от подобни резултати в съдебната система. Няколко елемента в практиката на съдилищата говорят, че или е налице недостатъчно осъзнаване на явлението корупция, или липсва обучение/познания.

Първо, произнесените от съдилищата присъди по дела за корупция нямат възпиращ ефект и не изпълняват своята превантивна функция. Като се има предвид, че средният срок за лишаване от свобода при корупционни правонарушения е 1-2 години и голям дял от присъдите са условни, може да се заключи, че съдилищата не демонстрират убедително, че разбират своята основна роля в усилията за овладяване на корупцията в Румъния.

Второ, през последната половина година при всички най-важни дела за корупция, разследвани от НДБК и предадени на съда, съдилищата временно са преустановили съдебното производство и са предали делата на Конституционния съд, който е трябвало да се произнесе върху различни твърдения за неконституционност, внесени от защитата. Макар и

правилни от процедурна гледна точка, тези действия повдигат въпроси за склонността на съдилищата да препращат дела към по-висока съдебна инстанция, вместо да ги решават на по-ниско ниво. В резултат на това процесите за двама високопоставени бивши политици, които се считаха преди време за убедителен сигнал за ангажираност в разследването на корупция на високо ниво в Румъния, сега чакат решения по процедурата за контрол на конституционносъобразността, която може да отнеме доста повече от година.

Що се отнася до процедурите за номиниране и отстраняване, ненавременното напускане или заместване на служители, заемащи ключови за процеса на реформата постове, може да е в ущърб на последователността на реформата. По отношение на процедурата за номиниране и отстраняване на Главния прокурор и на главния прокурор на НДБК, решението на правната комисия на Сената да възобнови старо предложение, чакащо в Сената от 2006 г., бе отхвърлено от Пленума в края на март 2007 г. Остава да се види дали окончателно ще бъде изоставено намерението за изменение в процедурата за номиниране. В това отношение броят на кадровите промени през последните месеци не дава убедителни уверения. Като примери могат да се посочат напускането на служители от Генералната дирекция за борба с корупцията (ГДБК) и предложените за уволнение водещи фигури от НДБК и НСИ¹⁸. Освен това, няколко високопоставени служители от Министерството на правосъдието подадоха оставки.

Нещо повече – по отношение на борбата с корупцията будят тревога и евентуалните изменения в процесуалния кодекс, които в момента се обсъждат в Парламента. Те биха могли да се отразят много негативно на борбата с корупцията, особено що се отнася до следните три въпроса: 1) Независимо от изразените съображения, отмяната на възможността прокуратурата да разрешава добре мотивирано временно подслушване при спешни случаи, въпреки че се изисква разрешение на съдията *във всеки случай* до 48 часа; 2) ограничаване на разследването до максимално шест месеца; 3) ограничаване на употребата на подслушвателни телефонни устройства до 120 дни. Тези изменения биха ограничили сериозно възможностите на следствието да събира доказателства, особено когато работи по случаи с солидни престъпни групировки или влиятелни представители на правителствените среди, затънали в корупция.

И на последно място, с гласувания в края на март 2007 г. нов закон¹⁹, който декриминализира определени аспекти на банковата измама, попадащи преди това под юрисдикцията на НДБК²⁰, се рискува правната устойчивост на

¹⁸ ВСС изрази мнение, че нито едно от предложенията за уволнение не е достатъчно обосновано; така че и двата случая изчакват събирането на повече доказателства.

¹⁹ Закон 69/2007 от 26 март 2007 г. за изменение на Закон 78/2000 (Закон за предотвратяване и разследване на корупцията).

²⁰ Законът декриминализира отпускането на заеми в нарушение на политиката на банката и използването на заеми за цели, които са различни от декларираните в заявката за заем (за заеми, които не разходват държавни средства). Първоначално тези нарушения са били под юрисдикцията на НДБК поради връзката им с корупцията и поради отрицателните последствия от банковата измама за румънските банки.

антикорупционната рамка. Ако законът има обратна сила, което изглежда е така, той би декриминализирал действията на банкови служители, които са получили рушвети за отпускането на съмнителни и нелегитимни заеми. Това би довело до прекратяването на многобройни висящи дела от НДБК²¹.

3.2.4. 4-ти индикативен показател: Вземане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено в местното управление

Румъния е постигнала напредък с пилотни проекти за привличане на общественото внимание към корупцията като успешната „зелена“ телефонна линия за сигнали срещу корупцията и Националният център по интегритет, независим обществен консултативен орган по въпросите на корупцията, който функционира със сътрудничеството на гражданското общество. Румъния организира и ред кампании за повишаване на вниманието на обществеността, съдебната власт и държавните служители от различни сектори към проблемите с корупцията. Генералната дирекция за борба с корупцията (ГДБК) на Министерството на администрацията и вътрешните работи е предприела редица инициативи като тестове и инспекции по въпроси на етиката. Организиран са програми за обучение на държавни служители и са въведени превантивни мерки в секторите на здравеопазването и образованието. Въпреки всичко липсва цялостна антикорупционна стратегия за местното управление, която да отчита рисковете и да е насочена към най-уязвимите сектори и местната администрация. Не се докладва за разпространение на успешни пилотни дейности. Остава и безпокойството доколко непрекъснатата ще бъде политическата подкрепа за водещи проекти като този за Националния център по интегритет.

Като цяло постигнат е известен напредък по отношение на този показател.

Подробна оценка

- Оценка на резултатите от приключилите наскоро кампании за привличане на общественото внимание и, ако е необходимо, предложения за последващи дейности, които се съсредоточават върху по-застрашените от корупция сектори

Няколко кампании против корупцията, стартирали през 2006 г., продължават и през 2007 г. Кампаниите на ГДБК за привличане на общественото внимание и за информиране дават осезаеми резултати. Между септември 2006 и март 2007 г. зелената телефонна линия на ГДБК (TELVÉRDE) е регистрирала 6237 обаждания и гласови съобщения. През същия период ГДБК е прехвърлила 142 наказателни разследвания към НДБК, която от своя страна е повдигнала обвинения в 17 случая, които са възникнали от сигнали до ГДБК. Министерството на правосъдието лансира друга кампания, насочена както към търсещите правосъдие, така и към персонала на

²¹

Към момента 52 дела са потенциално засегнати и приблизително същият брой дела в НДБК, които ще бъдат свалени от наказателното следствие.

съдебната власт („не подкупвай и не се оставяй да бъдеш подкупен“). Кампанията продължава и засега няма оценка на въздействието ѝ върху целевите групи.

- Докладване за използването на мерки за ограничаване на възможностите за корупция и за по-голяма прозрачност на местното управление, както и докладване за санкциите срещу държавни служители, най-вече в местното управление

Що се отнася до използваните мерки за ограничаване на възможностите за корупция и за увеличаване на прозрачността на местното управление Националната агенция за държавните служители (НАДС) е бенефициер по голям туининг проект по ФАР, започнал през декември 2006 г., който ще подпомага агенцията в новото дефиниране на политиките за човешките ресурси и вътрешните практики. Една от главните цели на проекта е постигането на по-голяма прозрачност и интегритет в работата на държавните служители.

В края на януари 2007 г. ГДБК докладва за мерките, използвани от отдела за превенция и борба с корупцията в Министерството на вътрешните работи и неговите служби. Само за Гранична полиция, която е основен фокус на ГДБК през 2006 г., дирекцията е прибягнала до повече от 6 000 теста за интегритет, секретни операции и внезапни проверки, като това е довело до рекорден брой служители на границата, които са докладвали за опити за корупция (60 % повече в сравнение с 2005 г.) Служителите на Гранична полиция са докладвали на ГДБК за 67 опита за подкупване, като най-голямата предложена като подкуп и отказана от служител сума е била 5 000 EUR (при случай с контрабанда на цигари на румънско-украинската граница).

ГДБК се ангажира и с последователна превантивна кампания с дейности, реализирани с персонала на Министерството на вътрешните работи и в партньорство с гражданското общество, която се опитва да въвлече различни обществени групи (като студентски организации) в усилията на държавните институции за реформиране на тяхната администрация и персонал.

Относно измамите със средства от ЕС Отделът за борба с измамите (ОБИ) докладва за 13 нови случая от януари 2007 г. За периода от 1 септември 2006 г. до 15 март 2007 г. общият брой на разследваните от ОБИ случаи е 84, като по 63 е започната работа през този референтен период. 22 случая са предадени на НДБК въз основа на споразумението за сътрудничество между тези две институции, а 17 случая са предадени на прокуратурата.

В отсъствието на инструменти за анализ в проведените досега кампании за привличане на общественото внимание и за информиране е трудно да се оценят конкретните резултати от превантивните мерки, приети от държавните институции. Финансираната по проект на ФАР 2004 цялостна антикорупционна кампания, която е снабдена с всички концептуални елементи, позволяващи добре да се обмисли мястото на централизираната и местната администрация в превенцията и борбата с корупцията, е в начална фаза и ще се проведе през 2007 г.

От всички централизирани и местни институции, ГДБК към Министерството на администрацията и вътрешните работи се откроява като основната антикорупционна структура.

4. ПОСЛЕДВАЩИ МЕРКИ ПО МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА НА НАПРЕДЪКА

По отношение на съдебната реформа и борбата с корупцията Румъния трябва да продължи да напредва към изпълнението на показателите, и най-вече:

- Да финализира приемането на новия граждански процесуален кодекс, да продължи процеса по приемането на новия наказателно-процесуален кодекс и да укрепи новия наказателен кодекс.
- Да реши съществуващите организационни и кадрови проблеми в румънската съдебна система и, като последващи мерки въз основа на проучвания и пилотни проекти, да заложи показатели за успеваемостта на съдебната власт.
- Да демонстрира ефективността на Националната агенция по интегритет.
- Да гарантира правната и институционална стабилност на антикорупционната рамка, включително на ключови институции като НДБК, и да насърчава възпиращите решения по дела за корупция на високо равнище. Да предприеме по-строги възпиращи мерки като затягане на правните условия за издаване на условни присъди и да доразвие съответното обучение за съдебните органи.
- Да създаде съгласувана антикорупционна стратегия, обхващаща цялата страна и насочена към най-уязвимите сектори и местната администрация, и да упражнява надзор над прилагането ѝ.
- За постигането на тези цели да укрепи капацитета на съдебната власт на всички нива, включително нейния професионализъм, независимост, ресурси и правомощия.

Механизмът за сътрудничество и проверка на напредъка ще бъде използван и в бъдеще за мониторинг на напредъка в Румъния. За да се улесни сътрудничеството и проверката на напредъка, би било полезно румънските власти да подготвят до октомври 2007 г. етапен план за действие, показващ как Румъния възнамерява да постигне изпълнение на показателите. Планът следва да се основава на съгласувана стратегия за борба с корупцията на всички нива и надежден план за укрепване на професионализма, независимостта, правомощията и ресурсите на съдебната власт. Важно е румънските власти да подхранват открит диалог с румънските граждани, като утвърждават прозрачността на реформите, предприети по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка, включително прозрачността на борбата с корупцията. Непоколебимият политически ангажимент по отношение на реформата на съдебната власт и борбата с корупцията е от ключова важност.

4.1. Подкрепа

На Румъния ще бъде оказана подкрепа, за да се подпомогнат усилията ѝ да реформира съдебната система и да се бори с корупцията. Подкрепата ще се изрази в съсредоточаване и целево използване на съществуващото финансиране от ЕО по различни програми за Румъния за подкрепа на програми за обучение и институционално изграждане, свързани със съдебната реформа и борбата с корупцията.

Европейската комисия приканва други държави-членки да активизират помощта и ценната си практическа подкрепа за Румъния, като сътрудничат на румънските власти в съвместни разследващи екипи срещу корупцията, като споделят финансови сведения и методики със съответните власти, като командирова експерти и съветници в ключови министерства и органи (като бъдещата Национална агенция по интегритет и Висшия съдебен съвет) и като осигуряват обучение на високо равнище за румънската полиция, митнически служители и прокурори в своите национални висши учебни заведения за полицейски и митнически кадри, школи за магистрати или национални институти по правосъдие и други елитни центрове за професионално усъвършенстване на държавни служители.

Фундаменталната важност за ЕС на принципа за върховенство на закона означава, че всички участници – Комисията, Румъния и другите държави-членки – трябва да си сътрудничат, за да гарантират, че Румъния ефективно реформира своята съдебна власт и се бори с престъпността и корупцията на всички нива. До октомври 2007 г. Комисията ще направи преглед на помощта от държавите-членки, за да установи евентуални пропуски и да гарантира, че на Румъния е предоставен пълен набор от средства за подкрепа.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През първите шест месеца след присъединяването си Румъния продължи да напредва към отстраняване на слабостите, които биха могли да попречат на ефективното прилагане на законите, политиките и програмите на ЕС. Нужно е повече време, за да проличи, че същественият законодателен напредък води до резултати в ключови области. Непрекъснато внимание трябва да се отделя на всички области, където са в сила съпътстващи мерки. По-конкретно, необходимо е да се активизират усилията по отношение на съдебната реформа и борбата с корупцията. С оглед на анализа, направен в този доклад, Комисията счита, че на този етап не е оправдано да се задействат предпазните клаузи от Договора за присъединяване.

Комисията ще продължи да работи в тясно партньорство с Румъния в подкрепа на усилията ѝ за изпълнение на индикативните показатели по механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. Според решението за създаване на механизма за сътрудничество и проверка на напредъка Комисията трябва да докладва на всеки шест месеца. Комисията ще актуализира този доклад в началото на 2008 г., а в средата на 2008 г. ще подготви следващия подробен доклад относно механизма за сътрудничество и проверка на напредъка. За да даде своя принос към този доклад, Румъния трябва да докладва на Комисията до 31 март 2008 г. за постигнатия по-нататъшен напредък.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Ситуация с предпазните мерки и преходните разпоредби, приложими към Румъния

Икономическа предпазна клауза

Не се прилага

Предпазна клауза за вътрешния пазар

Не се прилага

Предпазна клауза за правосъдието и вътрешните работи

Не се прилага

Селскостопански фондове

а) Предпазни мерки

Не се прилагат

б) Преходни разпоредби

Регламент (ЕО) № 1423/2006 на Комисията от 26 септември 2006 година за установяване на механизъм от подходящи мерки в областта на земеделските разходи по отношение на България и Румъния

Безопасност на храните

а) Предпазни мерки

Решение 2007/269/ЕО на Комисията: *Решение на Комисията от 23 април 2007 г. за защитни мерки по отношение на инфекциозната анемия по конете в Румъния*

б) Преходни разпоредби

Решение 2006/779/ЕО на Комисията: *Решение на Комисията от 14 ноември 2006 година относно преходните мерки за контрол на здравето на животните, свързани с класическа чума по свинете в Румъния*

Решение 2006/802/ЕО на Комисията: *Решение на Комисията от 23 ноември 2006 година за одобрение на плановете за ликвидирането на класическата чума по свинете при дивите свине и спешното ваксиниране на дивите свине и на свинете в стопанства срещу тази болест в Румъния*

Решение 2006/805/ЕО на Комисията: *Решение на Комисията от 24 ноември 2006 година относно мерките за контрол на здравето на животните, свързани с класическа чума по свинете в някои държави-членки (последно изменено с Решение 2007/152/ЕО на Комисията от 6 март 2007 г.)*

Решение 2007/16 на Комисията: *Решение на Комисията от 22 декември 2006 година за определяне на преходни мерки за търговия в Общността със сперма, яйцеклетки и ембриони от говеда, свине, овце, кози и еднокопитни, получени в България и Румъния*

Решение 2007/23 на Комисията: *Решение на Комисията от 22 декември 2006 година за изменение на допълнение Б към приложение VII към Акта за присъединяване от 2005 г. относно някои предприятия в сектора на месото, млякото и рибата в Румъния*

Решение 2007/27 на Комисията: *Решение на Комисията от 22 декември 2006 година за приемане на някои преходни мерки относно доставки на сурово мляко до преработвателни предприятия и преработката на това сурово мляко в Румъния по отношение на изискванията на регламенти (ЕО) № 852/2004 и 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета*

Решение 2007/29 на Комисията: *Решение на Комисията от 22 декември 2006 година за определяне на преходни мерки за някои продукти от животински произход, обхванати от Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета, внесени в България и Румъния от трети страни преди 1 януари 2007 г.*

Решение 2007/30 на Комисията: *Решение на Комисията от 22 декември 2006 година за определяне на преходни мерки за търгуването на някои продукти от животински произход, получени в България и Румъния (изменено с Решение 2007/264/ЕО на Комисията от 25 април 2007 година)*

Решение 2007/228 на Комисията: *Решение на Комисията от 11 април 2007 г. за определяне на преходни мерки за системата за идентификация и регистрация на овце и кози в Румъния, предвидена в Регламент (ЕО) № 21/2004 на Съвета*