



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2021 г.
SWD(2021) 724 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

**Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния**

придружаващ

СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

**Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

РЕЗЮМЕ

От присъединяването на Румъния към ЕС през 2007 г. извършваните от нея реформи в областите на правосъдието и борбата с корупцията се следят от Комисията посредством механизма за сътрудничество и проверка (МСП), който представлява важна рамка за отчитане на напредъка в тези области. МСП продължава да действа паралелно с механизма за върховенството на закона, от който Румъния е неразделна част — подобно на всяка друга държава членка до задоволителното постигане на целевите показатели.

Правителството предлага реформи, целящи да се даде отговор на опасенията, породени от измененията на законите за съдебната власт в периода 2017—2019 г., които понесоха критики заради с отрицателното си въздействие върху независимостта, качеството и ефикасността на съдебната власт. В решението си по преюдициално запитване от 18 май 2021 г., Съдът на Европейския съюз разгледа няколко аспекта на тези реформи и потвърди тези опасения, особено що се отнася до Отделението за разследване на престъпления в съдебната система. В момента в парламента се обсъжда проектозакон за разформироване на отделението. Задействана е законодателна процедура за изменение на законите за съдебната власт. Недостигът на човешки ресурси се е задълбочил поради това, че не се назначават нови магистрати, а голям брой от тях са се пенсионирали. Този недостиг поставя магистратите под допълнителен натиск, а това се отразява на качеството и ефикасността на правораздавателния процес.

Институционалната уредба за борба с корупцията има широк обхват, но за да бъде ефективна, ще е нужна непреклонна политическа воля, каквато правителството е заявило. Приемането на нова стратегия за борба с корупцията за периода 2021—2025 г. е основен приоритет. Ефективността на разследването и санкционирането при случаи на корупция по средните и високите етажи на властта се е подобрила, с което се затвърждават вече постигнатите резултати. Националната дирекция за борба с корупцията е постигнала по-добри резултати, макар измененията на законите за съдебната власт в периода 2017—2019 г. да остават сериозна пречка пред ефективното ѝ функциониране. Все така е налице необходимост от изменения на наказателните кодекси. Поради липсата на решителни политически и законодателни стъпки в отговор на решенията на Конституционния съд са налице по-сериозни препятствия и по-голяма правна несигурност, що се отнася до борбата с корупцията. Възможно е засиленото институционално сътрудничество в контекста на изборите през 2020 г. да е знак за промяна в подхода към спазването на етичните норми от страна на служителите на изборна длъжност. Агенцията за управление на иззето имущество продължава да функционира пълноценно, а електронната система PREVENT за случаи на конфликт на интереси е ефективна.

Въведени са законови гаранции за свободата на медиите и медийния плурализъм. Въпреки това продължават да са налице опасения във връзка с прилагането и изпълнението на съществуващата нормативна уредба, по-специално разпоредбите относно достъпа до информация. Националният съвет за аудиовизуални медии все така не разполага с необходимите ресурси, за да изпълнява задачите си, а дейността му е засегната от изтичането на мандатите на няколко от неговите членове. Продължава да липсва пълна прозрачност във връзка със собствеността върху медиите. Медиите могат лесно да станат жертва на политически натиск, особено ако приходите им зависят от рекламната дейност на държавните структури. Продължава да се съобщава за дела за клевета, завеждани срещу разследващи журналисти. В контекста на пандемията от

COVID-19 медиите получиха подкрепа под формата на средства, отпуснати за кампании на правителството с цел превенция на разпространението на COVID-19.

Продължават да са налице опасения във връзка със стабилността и предвидимостта на законодателството, тъй като законодателните актове подлежат на чести изменения и в резултат от това могат да станат вътрешнопротиворечиви, както и във връзка с ограниченото ползване на оценки на въздействието. След проведения през май 2019 г. референдум не са приемани значими извънредни правителствени постановления в областта на правосъдието. В контекста на пандемията от COVID-19 бе обявена извънредна обстановка, с което се засили и парламентарният контрол. След решението на Съда на Европейския съюз от 18 май 2021 г. относно някои аспекти на законите за съдебната власт Конституционният съд постанови на 8 юни 2021 г. свое решение, което поражда сериозни опасения, тъй като поставя под въпрос принципа за върховенство на правото на Съюза. Законодателството, уреждащо дейността на сдруженията и фондациите, бе изменено през 2020 г. с цел да се намали административната тежест върху НПО.

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) е създаден при присъединяването на Румъния към Европейския съюз през 2007 г. като преходна мярка за улесняване на продължаващите усилия на страната да реформира съдебната си система и да засили борбата с корупцията¹. Съгласно решението за създаване на механизма, както подчертава Съветът, действието на МСП ще бъде прекратено, когато всички целеви показатели, приложими за Румъния, бъдат изпълнени по задоволителен начин. В докладите си от януари 2017 г. Комисията прие цялостна оценка на постигнатия от Румъния напредък през последните десет години от съществуването на МСП. Тя също така очерта път към приключване на механизма, като се опря на 12 окончателни ключови препоръки, чието спазване би било достатъчно за постигане на целите на МСП, стига ситуацията да не се беше развила в посока, обратна на постигнатия напредък. В доклада от ноември 2018 г. беше заключено, че някои промени са довели до обрат в напредъка или са поставили под въпрос неговата необратимост, както и че е необходимо да се отправят осем допълнителни препоръки. Най-скорошният доклад по МСП, приет през юни 2021 г., оценява постигнатия напредък по дванадесетте препоръки от януари 2017 г. и осемте допълнителни препоръки от ноември 2018 г. В доклада се стига до заключението, че от последния доклад по МСП през 2019 г. положението в рамките на параметрите на показателите по МСП отбелязва явна положителна тенденция, като се приветства фактът, че през 2021 г. е даден силен нов тласък за реформа и компенсиране на изоставането от периода 2017—2019 г. Резултатът е, че има напредък във всички останали препоръки по линия на МСП и че много от тях са на път да бъдат изпълнени, ако напредъкът продължи да бъде стабилен².

¹ Механизмът беше създаден с Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. (C(2006)928) в резултат на заключенията на Съвета на министрите от 17 октомври 2006 г. (13339/06).

² Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final).

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Правосъдната система на Румъния се състои от четири съдебни инстанции, както за гражданските, така и за военните съдилища: първоинстанционни районни съдилища, обикновени и специализирани трибунали, апелативни съдилища³ и Върховен касационен съд. Върховният касационен съд разглежда като първа и въззивна инстанция наказателните дела срещу определени категории лица⁴, а само като въззивна инстанция — някои граждански и административни дела. Една от основните функции на този съд е да гарантира единното тълкуване и прилагане на законодателството от другите съдилища. Висшият съдебен съвет, чиято задача е да гарантира независимостта на съдебната власт, е разделен на две отделения — съдийско отделение и прокурорско отделение. Всяко от отделенията разполага с изключителна компетентност да назначава съответно съдии и прокурори и да упражнява контрол над кариерите им, като изпълнява функцията на дисциплинарен съд по дисциплинарни дела. Прокуратурата се ръководи от генералния прокурор, оглавяващ прокуратурата към Върховния касационен съд. Прокуратурата включва специализирани структури със специална компетентност и организация — Националната дирекция за борба с корупцията (DNA) и Дирекцията за разследване и борба с организираната престъпност и тероризма (DIICOT), които се ръководят от главни прокурори, а от 2018 г. насам и прокурорското Отделение за разследване на престъпления в съдебната система (SIIJ)⁵. Наред с това съществуват и военни прокуратури. Генералният прокурор и главните прокурори на специализираните структури — DNA и DIICOT, се назначават от президента на републиката по предложение на министъра на правосъдието, след като президентът получи необвързващо становище от Висшия съдебен съвет⁶. Румъния участва в Европейската прокуратура. Румънският Национален съюз на адвокатските колегии е правен субект от обществен интерес и обхваща всички 41 колегии в Румъния. Конституционният съд отговаря за проверката за конституционност на законите и за решаването на споровете от конституционен характер между публични органи.

Независимост

Стойността на показателя за усещане за независимост на съдебната власт е средна, като се е подобрила значително спрямо предходни години сред широката общественост. Равнището на усещането за независимост на съдебната власт сред широката общественост е средно (51 %) и бележи ръст спрямо това през 2020 г. — 37 %⁷. Сред предприятията усещането за независимост на съдебната власт е средно

³ Апелативните съдилища действат като първа инстанция (по по-сложни дела) и като въззивна инстанция, по жалби срещу решения, постановени от нисшестоящи съдилища.

⁴ Наказателното отделение на Върховния касационен съд разглежда като първа инстанция дела за престъпления, извършени от сенатори, депутати и членове на Европейския парламент от Румъния, членове на правителството, съдии от Конституционния съд, членове на Висшия съдебен съвет, съдии от Върховния касационен съд и прокурори от прокуратурата към Върховния касационен съд.

⁵ Прокуратурите към апелативните съдилища се ръководят от водещи прокурори, а тези към трибуналите и районните съдилища — от първи прокурори.

⁶ Главният прокурор на Отделението за разследване на престъпления в съдебната система се назначава чрез специална процедура, в която участват само членове на Висшия съдебен съвет.

⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 48. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира, както следва: много ниско (под 30 % от респондентите смятат независимостта на съдебната власт за относително добра и много добра),

(45 %) и бележи спад от 8 процентни пункта спрямо 2020 г.⁸ Макар че най-често изтъкваните от широката общественост причини за усещането за липса на независимост на съдебната власт продължават да са намесата или натискът от страна на правителството и политиците, най-много опасения сред предприятията бъдат намесата или натискът от икономически или други конкретни интереси⁹.

Измененията на законите за съдебната власт в периода 2017—2019 г. в момента се преразглеждат. Във вида си след измененията от периода 2017—2019 г. законите за съдебната власт уреждат статута на магистратите и организацията на правосъдната система и на Висшия съдебен съвет¹⁰. Тези закони са от основно значение за независимостта на магистратите и доброто функциониране на съдебната власт. Измененията на законите за съдебната власт, които все още са в сила, оказаха сериозно въздействие върху независимостта, качеството и ефективността на правосъдната система¹¹. Установени бяха сериозни проблеми, които по-специално засягат създаването на Отделението за разследване на престъпления в съдебната система (SIIJ), системата за гражданска отговорност на съдиите и прокурорите, схемите за ранно пенсиониране, навлизането в професията и статута и назначаването на висшестоящи прокурори¹². Както се посочва в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. и Доклада по МСП за 2021 г.¹³, прилагането на изменените закони бързо потвърди опасенията, а през изминалите години бяха установени нови проблеми. Тъй като изменените закони продължават да са в сила, опасенията, свързани с отрицателното отражение върху функционирането на правосъдната система, остават на дневен ред. По-специално, макар че през последната година SIIJ не е толкова активно, то продължава да е действащ орган, а сериозните опасения относно функционирането му остават¹⁴. На 30 септември 2020 г. министърът на правосъдието представи за шестмесечна обществена консултация проекти за всеобхватни изменения на законите за съдебната власт¹⁵. Според него проектозаконите са разработени след анализ на изискванията, посочени в Доклада по МСП на Европейската комисия, докладите на Групата държави срещу корупцията (GRECO) и становищата на Венецианската комисия. Заявената цел на проектозаконите е да се премахне отрицателното въздействие на измененията от периода 2017—2019 г. и да се предложат решения на

ниско (между 30 и 39 %), средно (между 40 и 59 %), високо (между 60 и 75 %), много високо (над 75 %).

⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 50.

⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 49 и 51.

¹⁰ Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите, Закон № 304/2004 относно организацията на правосъдната система и Закон № 317/2004 относно Висшия съдебен съвет.

¹¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final). На стр. 3 от Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. (Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния) се посочва, че продължаващото прилагане на изменените в периода 2018—2019 г. закони за съдебната власт поражда по-голяма и трайна несигурност за функционирането на правосъдната система като цяло, както и за отделните магистрати, по-специално що се отнася до независимостта, статута и професионалното им развитие.

¹² Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 5. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final).

¹³ *Пак там*, стр. 3.

¹⁴ По-специално що се отнася до възпиращия ефект върху съдиите и прокурорите (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, т. 219).

¹⁵ Вж. бележка под линия 10.

много от проблемите, установени в докладите по МСП, по-специално във връзка със СИИ, повишаването на равнището на професионална независимост на прокурорите чрез отмяна на законодателните разпоредби във вида им след измененията от 2018 г., гражданската отговорност на магистратите, ограниченията на свободата на изразяване на магистратите и процедурите за сваляне на прокурори от ръководни длъжности и назначаването им на такива. През януари 2021 г. правителството прие меморандум, в който е отразен политическият ангажимент за изпълнение на всички неизпълнени препоръки по линия на МСП. В плановете, изложени в меморандума, са включени проектозакон за премахване на Отделението за разследване на престъпления в правосъдието (СИИ) и изменения на законите за съдебната власт, като и двете са пряко свързани с препоръките по линия на МСП. След края на обществената консултация и след няколко кръга на разисквания с представители на съдебната власт на 29 март 2021 г. министърът на правосъдието изпрати на Висшия съдебен съвет три проекта за изменение на законите, за да получи становище. Министърът на правосъдието се ангажира да изпрати проектозаконите на Венецианската комисия, за да получи и нейното становище, в момента, в който ще бъдат внесени в парламента. Важно е с тези законодателни промени да се защити независимостта на съдебната власт в съответствие със законодателството на ЕС, като се вземат предвид препоръките на Съвета на Европа. Един важен момент е решението на Съда на ЕС от 18 май 2021 г., в което са разгледани редица разпоредби на законите за съдебната власт в контекста на член 2 и член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и на решението за МСП, по-специално що се отнася до СИИ и назначаванията *ad interim* на ръководни длъжности в Съдебния инспекторат, както и личната отговорност на съдиите в случай на съдебна грешка¹⁶. В решението на Съда на ЕС също така се припомня, че държава членка не може да изменя своето законодателство, по-специално що се отнася до организацията на правосъдната система, по такъв начин, че да предизвика отслабване на защитата на стойността на върховенството на закона¹⁷.

В парламента се разисква отделен проектозакон, целящ разформироването на прокурорското Отделение за разследване на престъпленията в съдебната система (СИИ). Проектозаконът бе публикуван на уебсайта на Министерството на правосъдието на 4 февруари 2021 г. На 11 февруари 2021 г. Висшият съдебен съвет излезе с отрицателно становище по проектозакона, като посочи, че са необходими допълнителни гаранции за защита на магистратите от евентуална злоупотреба с разследвания за корупция¹⁸. На 18 февруари правителството одобри текста на проектозакона без изменения и го изпрати на парламента. На 24 март 2021 г. Камарата на депутатите прие на проектозакона, към който добави разпоредби, които според нея са необходими, за да се защитят магистратите от евентуална злоупотреба с разследвания за корупция, като предложи, преди да се пристъпи към подвеждането на даден магистрат под отговорност в случай на свързани с корупция престъпления, да се

¹⁶ 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, т. 179—241.

¹⁷ *Пак там*, т. 162. Вж. също решение на Съда от 20 април 2021 г., *Repubblica срещу Il-Prim Ministru*, дело C-896/19, т. 64.

¹⁸ Висшият съдебен съвет заявява, че предложеното решение не е придружено от гаранции, които да приведат в действие принципа на независимост на съдебната власт, като гарантират адекватна защита на съдиите и прокурорите срещу натиск, и отбелязва общото задължение на законодателя да предостави подходящи гаранции, за да осигури действителна независимост на съдебната власт, когато се приема законодателство относно нея.

подава молба за одобрение пред Висшия съдебен съвет¹⁹. Това предложение бе посрещнато с тежки критики от страна на гражданското общество, голяма част от представителите на съдебната власт и представители на Висшия съдебен съвет²⁰, които смятат, че разпоредбите ще доведат до намаляване на отчетността на магистратите. Към момента текат разисквания в Сената, който следва да вземе решение. На 29 март 2021 г. министърът на правосъдието поиска Венецианската комисия да излезе със становище относно проектозакона, по-специално относно допълнителните гаранции, с цел да се осигури съответствие със стандартите на Съвета на Европа. В становището си от 5 юли 2021 г. Венецианската комисия приветства намерението на Румъния да разформирова SIIJ и да върне компетентността на специализираните прокуратури (напр. DNA и DIICOT), но препоръчва да се заличат измененията, направени от Камарата на депутатите²¹. В частта от решението си от 18 май 2021 г., отнасяща се до SIIJ, Съдът на Европейския съюз посочва, че законодателството, с което се въвежда подобно специализирано отделение, трябва да се основава на обективни и проверими изисквания, свързани с доброто правораздаване, да гарантира, че това отделение не може да се използва като инструмент за политически контрол над дейността на съдии и прокурори и че отделението упражнява своята компетентност при спазване на изискванията на Хартата на основните права на Европейския съюз²². С решението си от 7 юни 2021 г. Апелативният съд в Питещ става първата запитваща юрисдикция, която прилага това решение на Съда на Европейския съюз, като постановява, че съществуването на SIIJ не почива върху обективни и проверими изисквания, свързани с доброто правораздаване, и че следователно SIIJ не е компетентно да разследва случай, с който е сезирано²³. Важно е текущата законодателна реформа, с която се цели да се разформирова SIIJ и да се върне материалната компетентност на специализираните прокуратури по производства в ход,

¹⁹ Съгласно предложените изменения на магистрати могат да се повдигат обвинения във връзка с престъпления, засягащи процеса на правораздаване, корупция и злоупотреба със служебно положение или престъпления, равностойни на корупция, единствено след получаване на одобрение от страна на съдийското или прокурорското отделение на Висшия съдебен съвет.

²⁰ Във Висшия съдебен съвет има различни позиции относно разформироването на SIIJ, необходимостта от гаранции и доколко предложените от Камарата на депутатите гаранции са подходящи.

²¹ Венецианската комисия посочва, че с тези изменения „се въвежда нов тип неприкосновеност на съдиите и прокурорите в рамките на една много деликатна област (наказателното преследване), която далеч надхвърля функционалния имунитет“, и че „[В]исшият съдебен съвет не следва да е компетентен по наказателни дела, които попадат извън обхвата на функционалния имунитет, като тези дела следва да се завеждат пред съдилищата, без да преминават през предварителна проверка от Висшия съдебен съвет“. Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2021)019), стр. 14.

²² Съдът допълва, че практически примери, почерпени от дейността на SIIJ, потвърждават, че рискът отделението да функционира като инструмент за политически натиск и да упражнява правомощията си, за да промени хода на дадени наказателни разследвания или съдебни производства, засягащи, *inter alia*, случаи на корупция по високите етажи на властта, по начин, който буди съмнения относно обективността му, се е реализирал (Решение на Съда 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, т. 219 и 223).

²³ На 23 юни 2021 г. Съдебният инспекторат откри дисциплинарно разследване срещу съдията от Апелативния съд в Питещ, постановил споменатото решение, с мотивите, че като се е позовал на решението на Съда на Европейския съюз, за да оцени компетентността на SIIJ, е действал недобросъвестно или е допуснал груба небрежност при изпълнение на задълженията си.

да се извърши в съответствие с правото на ЕС, по-специално с решението на Съда на Европейския съюз²⁴, като се вземат предвид съответните европейски стандарти.

Съдът на Европейския съюз наскоро излезе със съдебен акт по преюдициално запитване относно гражданската отговорност на съдиите и прокурорите. В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.²⁵ се изказват опасения относно режима на гражданска отговорност, въведен с изменените в периода 2017—2019 г. закони за съдебната власт, по-специално що се отнася до правомощията, предоставени на Министерството на финансите в този контекст²⁶, тъй като правилата дават право на последното да преценява дали дадена съдебна грешка е допусната недобросъвестно, или поради груба небрежност, и впоследствие да предяви регресни иски срещу съдии за причинените от техните решения вреди. Съветът на Европа отбелязва потенциалния възпиращ ефект, който този нов режим би могъл да има върху съдиите и прокурорите, особено в съчетание със създаването на новото Отделение за разследване на престъпления в съдебната система²⁷. В частта на решението си от 18 май 2021 г. относно режима на гражданска отговорност на съдиите²⁸ Съдът на Европейския съюз постановява, че този режим трябва ясно и точно да осигурява необходимите гаранции, че нито разследването, нито регресният иск могат да се превърнат в инструмент за оказване на натиск върху процеса на правораздаване²⁹. В новите проектозаконали за съдебната власт от март 2021 г., за които министърът на правосъдието е поискал становището на Висшия съдебен съвет, се предлагат изменения на разпоредбите, свързани с гражданската отговорност на съдиите и прокурорите. Важно е предложените изменения надлежно да отразяват решението на Съда на Европейския съюз и да бъдат съобразени със съответните европейски стандарти³⁰.

В проектозаконалите за съдебната власт са включени изменения на правилата, уреждащи назначаването и отчетността на ръководни кадри в Съдебния инспекторат. Съдът разгледа доколко правомощията на правителството да назначава кадри *ad interim* на ръководни длъжности в Съдебния инспекторат, който отговаря за завеждането на дисциплинарни дела срещу съдии и прокурори, съответстват на член 2 и член 19, параграф 1 от ДЕС. В решението си от 18 май 2021 г. Съдът приема, че тъй като е налице голяма вероятност лицата, заемащи ръководни длъжности в Съдебния инспекторат, да упражняват решаващо влияние върху дейността му, правилата, с които се урежда назначаването им, трябва да се разработят по такъв начин, че да не бъдат

²⁴ *Пак там.*

²⁵ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 3.

²⁶ Вж. по-специално Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2018)017); Специален доклад на GRECO относно Румъния (правило 34) (Greco-AdHocRep(2018)2); Консултативен съвет на европейските съдии (КЕСС), Становище на Бюрото на КЕСС след искане от страна на Асоциация „Форум на съдиите в Румъния“ относно ситуацията с независимостта на съдебната власт в Румъния; Консултативен съвет на европейските прокурори (КЕП), Становище на бюрото към КЕП след искане от страна на Румънското движение за защита на статута на прокурорите относно ситуацията с независимостта на прокурорите в Румъния.

²⁷ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2018)017, т. 117 и 164).

²⁸ 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.

²⁹ Съдът допълва, че е необходимо пълно спазване на правата на защита на съдиите и че само съдилища следва да са компетентни да се произнасят относно личната отговорност на съдиите (Решение на Съда 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, т. 241).

³⁰ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите към Съвета на Европа, т. 66—71.

основателни съмнения, че прерогативите и функциите на органа се ползват като инструмент за оказване на натиск или налагане на политически контрол върху процеса на правораздаване³¹. През последните години съдебните институции, включително самият Висш съдебен съвет, изтъкват известни опасения относно липсата на отчетност на Съдебния инспекторат, като цитират големия дял дела, завеждани от Инспектората, които в крайна сметка биват отхвърляни от съда, концентрирането на цялото вземане на решения в главния инспектор³² и ограниченията на правомощията за надзор на Висшия съдебен съвет³³. В новите проектозаконови за съдебната власт от март 2021 г., относно които министърът на правосъдието е поискал становището на Висшия съдебен съвет, се предлагат изменения на разпоредбите, свързани с назначаването на главния инспектор и неговите заместници, както и с механизмите за упражняване на контрол във връзка с дейността на Съдебния инспекторат.

Процедурата за назначаване на високопоставени прокурори е обект на преразглеждане, а част от измененията на законите за съдебната власт са свързани с нея. Както се подчертава в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.³⁴, докладите по МСП³⁵ и няколко становища на Венецианската комисия³⁶, продължават да са налице опасения, свързани с действащото законодателство, по-специално с необходимостта от постигане на равновесие между влиянието на различни институции при процедурата за назначаване и концентрирането на правомощия в ръцете на министъра на правосъдието. През 2020 г. двама от тримата високопоставени прокурори бяха назначени въпреки отрицателното становище на Висшия съдебен

³¹ Съдът също така приема, че националното законодателство е вероятно да породи такива съмнения, когато дори и временно с него се дава възможност на правителството на въпросната държава членка да прави назначения на ръководните позиции на органа, отговарящ за провеждането на дисциплинарни разследвания и завеждането на дисциплинарни дела срещу съдии и прокурори, като пренебрегва обичайната процедура за назначаване, предвидена в националното право (Решение на Съда 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, т. 207).

³² Дейността на главния инспектор може да бъде предмет единствено на външен одит по нареждане на самия инспекторат, след което докладът от одита се проверява само от няколко избрани членове в Съвета.

³³ До 2018 г. съгласно Закон № 317/2004 както главният инспектор, така и неговите заместници се избираха от пленума на Висшия съдебен съвет след конкурс, включващ писмен изпит, събеседване и представяне на управленски проект. Съгласно действащото законодателство единствено главният инспектор се назначава от Висшия съдебен съвет след събеседване с комисия от трима съдии, един прокурор и един член на гражданското общество. Формално пленумът на Висшия съдебен съвет назначава кандидата, но в действителност той може да оспори назначението само на основание на процедурни нарушения. Заместникът на главния инспектор и директорите на съответните отделения се избират от главния инспектор, който се ползва и с по-широки правомощия във връзка с организацията на инспектората.

³⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 5.

³⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final). В докладите по МСП се препоръчва да бъде започната нова процедура за назначаване на главен прокурор и до приемането на нова нормативна уредба в съответствие с препоръка 1 от януари 2017 г. да се зачитат отрицателните становища на Висшия съвет относно назначаването или освобождаването от длъжност на прокурори на ръководни длъжности.

³⁶ По-конкретно Венецианската комисия препоръчва „да се разработи схема за назначаване, съгласно която прокурорското отделение на Висшия съдебен съвет да има основна и активна роля при процедурата за назначаване на кандидати на всякакви висши длъжности в системата на прокуратурата“. Становище CDL-AD(2019)014-е на Венецианската комисия, т. 38.

съвет³⁷. С подготвяните нови проектозаконали за съдебната власт министърът на правосъдието цели да отговори на опасенията по-горе, като предлага промени в процедурата за назначаване. По-специално в новите проектозаконали се предлага Висшият съдебен съвет да играе по-важна роля, като се въвежда изискване прокурорското отделение на Висшия съдебен съвет да излиза с правно обвързващи становища относно предложените назначения, а президентът да има право да налага вето върху назначенията многократно, а не само веднъж, в съответствие с препоръките на Венецианската комисия³⁸.

Процедурата по освобождаване от длъжност на високопоставени прокурори следва да бъде изменена в резултат на решение, постановено от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). На 5 май 2020 г. ЕСПЧ прие, че бившият главен прокурор не е имал възможност ефективно да оспори пред съда причините за своето освобождаване от длъжност³⁹. В проектоизмененията на законите за съдебната власт⁴⁰ към процедурата за освобождаване от длъжност на високопоставени прокурори се добавя възможност за производство по обжалване пред административен съд⁴¹. Правителството представи плана си за действие за изпълнение на съдебното решение през февруари 2021 г., а Комитетът на министрите на Съвета на Европа извърши оценка на изпълнението му през юни 2021 г.⁴²

Качество

Недостигът на човешки ресурси в правосъдната система продължава да буди опасения. Към декември 2020 г. над 10 % от местата за съдии и близо 16 % от местата за прокурори остават незаети⁴³, което дава отражение и върху ефикасността на правосъдната система. Въпреки че схемата за ранно пенсиониране за магистрати, въведена през 2018 г., с която се дава възможност за пенсиониране след 20 години служба, бе премахната от парламента през март 2021 г. по предложение на Венецианската комисия и GRECO, близо 300 магистрати се пенсионираха през

³⁷ Сред тях е главният прокурор, отговарящ за Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма (DPCOT). След като той подаде оставка през септември 2020 г., ръководителят на органа бе назначен ad interim.

³⁸ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2018)017), т. 52.

³⁹ Решение на Европейския съд по правата на човека от 5 май 2020 г., дело *Kövesi/Румъния*, 3594/19, т. 157. Установено бе, че при освобождаването от длъжност на бившия главен прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията Румъния е нарушила член 6, параграф 1 („Право на справедлив съдебен процес“) и член 10 („Свобода на изразяването на мнение“) от Европейската конвенция за правата на човека. ЕСПЧ обърна внимание на придаването на все по-голямо значение на намесата на независим от изпълнителната и законодателната власт орган по решения, засягащи назначаването и освобождаването от длъжност на прокурори. По отношение на свободата на изразяване на мнение ЕСПЧ подчерта също, че освобождаването от длъжност може да има възпиращ ефект и да разубеди други прокурори и съдии да участват в обществени обсъждания на законодателните реформи, които засягат съдебната власт, и в по-общ план по въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт.

⁴⁰ Вж. бележка под линия 3б.

⁴¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final), стр. 9.

⁴² В решението си от 9 юни 2021 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прикани румънските власти надлежно да му предоставят информация относно новостите в законодателния процес и всякакви промени, които е възможно да настъпят в съответните проектоизменения, по-специално в тези, с които се уреждат процедурата за освобождаване от длъжност на високопоставени прокурори и свързаните с нея гаранции (CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21).

⁴³ Лек спад спрямо данните от 2019 г. (Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 7).

2020 г.⁴⁴, а още почти 150 — през първото тримесечие на 2021 г.⁴⁵, което доведе до задълбочаване на недостига на кадри. Решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционна разпоредбата, съгласно която Висшият съдебен съвет е длъжен да одобрява правилниците относно организацията и провеждането на конкурси за постъпване в правосъдната система⁴⁶, създаде правен вакуум, който доведе до това да не се организира конкурс за наемане на нови магистрати през 2020 г. За да се премахне този вакуум, на 22 юни 2020 г. Министерството на правосъдието представи за обществено обсъждане проектозакон относно допускането до Националния институт на магистратурата, който бе приет от Сената на 3 февруари 2021 г. Въпреки това, след като група народни представители сезираха Конституционния съд преди влизането в сила на въпросния закон, съдът го обяви за противоконституционен⁴⁷. В резултат на това в действащото законодателство не бе уредено организирането на конкурси за постъпване в правосъдната система, което доведе до допълнителни закъснения при набирането на нови кадри и до увеличаване на натовареността на съдиите и прокурорите и така даде отражение върху качеството и ефикасността на процеса на правораздаване⁴⁸. С нов закон, приет от парламента на 28 юни 2021 г., се премахна правният вакуум, цитиран по-горе, което ще позволи конкурси за постъпване в правосъдната система да се проведат през 2021 г. и 2022 г. С решение от 14 юли 2021 г. Конституционният съд обяви за противоконституционни разпоредбите на този закон, съгласно които прослуженото време, необходимо за участие в конкурсите за назначаване на прокурори в DNA и ДПСОТ, щеше да се промени от десет на седем години.

Стратегическото ръководство на правосъдната система не съумява да функционира ефективно. То бе създадено през 2017 г. с цел да намери решения по основните стратегически въпроси, отнасящи се до правосъдната система, като обедини основните институции, отговарящи за нейното функциониране⁴⁹. Докладът по МСП за 2021 г. потвърди по-ранните констатации, че стратегическото ръководство на правосъдната система не е функционирало според замисъла и планът за действие остава до голяма степен неизпълнен⁵⁰. Въпреки че в края на 2019 г. се проведеха няколко заседания на стратегическото ръководство на правосъдната система и че професионалното институционално сътрудничество е можело да се възобнови, не са постигнати осезаеми резултати. В началото на 2021 г. министърът на правосъдието възобнови заседанията и се проведеха първите разисквания относно функционирането на стратегическото ръководство на правосъдната система и относно стратегията за човешките ресурси за периода 2021—2022 г.

⁴⁴ През 2020 г. съдийското отделение на Висшия съдебен съвет е уважило 168 заявления за пенсиониране, а прокурорското отделение — 126. Вж. old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s.

⁴⁵ През първото тримесечие на 2021 г. са се пенсионирали общо 145 магистрати, от които 106 съдии и 39 прокурори, т.е. тенденцията е възходяща.

⁴⁶ Решение № 121/2020 от 9 юни 2020 г. по процесуално възражение, свързано с противоконституционност на разпоредбите на член 106, букви а) и г) от Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите.

⁴⁷ Решение на Конституционния съд от 17 март 2021 г.

⁴⁸ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, т. 35: „[с]ъдилищата следва да разполагат с достатъчен брой съдии и помощен персонал с подходяща квалификация“.

⁴⁹ То включва министъра на правосъдието, председателя на Висшия съдебен съвет, председателя на Върховния касационен съд и генералния прокурор на прокуратурата към Върховния касационен съд.

⁵⁰ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final), стр. 13—14.

Конституционният съд прие, че решенията по наказателни дела трябва да бъдат придружавани от фактическа обосновка и правни мотиви при постановяването им. Съгласно разпоредбите в Наказателнопроцесуалния кодекс се допускаше текстовете на такива решения да се изготвят не по-късно от 30 дни след постановяването, а това водеше до ситуации, в които се налага дадено влязло в сила решение да се изпълни, без осъденото лице да е запознато с мотивите за решението. На 7 април 2021 г. Конституционният съд прие, че изготвянето на текста на решение по наказателно дело след постановяването на това решение лишава осъденото лице от правото на достъп до правосъдие и от правото на справедлив съдебен процес⁵¹. Забавянето между постановяването на дадено решение и представянето на мотивите вече е изтъквано като проблем, който стои на дневен ред от дълго време⁵². На 12 май 2021 г. влезе в сила нов закон, съгласно който постановяването на решение по наказателно дело и публикуването на мотивите за него следва да се осъществяват едновременно в определен срок след заседанието за изслушване на устните състезания.

Данните сочат, че като цяло равнището на цифровизация на правосъдната система е добро. През 2020 г. голямо количество информация относно правосъдната система се предоставя на широката общественост по интернет⁵³. Цифровите технологии, като електронната система за деловодство, електронното разпределение на делата и технологиите за комуникация на далечни разстояния, намират широко приложение в съдилищата⁵⁴. Също така са налице практики за изготвяне на машинночетими съдебни решения по граждански, търговски и административни дела⁵⁵. Въпреки това заинтересованите страни посочват, че все още са необходими подобрения⁵⁶.

Пандемията от COVID-19 доведе до по-засилена употреба на цифрови инструменти в правосъдната система. През 2020 г. броят на системите за видеоконферентна връзка в съдилищата се увеличи, което доведе до по-голям брой заседания, проведени посредством видеоконферентна връзка⁵⁷. Въпреки това заинтересованите страни посочват, че този тип заседания остават рядкост, тъй като съдиите все още предпочитат заседанията да се провеждат присъствено, а не

⁵¹ Вж. Конституционен съд на Румъния, Решение № 233 от 7 април 2021 г. Националната синдикална организация на юристите посочва, че забавянето при представянето на мотивите представлява сериозен проблем.

⁵² COM(2017) 33 и стр. 20 от [Технически доклад към] Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (SWD(2017) 25): „Забавянето между постановяването на дадено решение и представянето на мотивите може също така да окаже отрицателно въздействие върху съгласуваността и качеството на решенията и да доведе до спекулации относно причините за решението и до недоверие или критики по адрес на съдебните институции.“ Продължава да важи и препоръката по МСП стратегическото ръководство на правосъдната система да намери решения на забавянията при представянето на мотивите към решения. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final), стр. 13.

⁵³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 38.

⁵⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 40.

⁵⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 46.

⁵⁶ Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 13; Информация, предоставена от Expert Forum за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 2.

⁵⁷ Информация, предоставена от Румъния за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 19.

посредством видеоконферентна връзка⁵⁸. През септември 2020 г. Министерството на правосъдието представи проектозакон относно правораздаването от разстояние по време на пандемията от COVID-19, с който цели да разшири възможностите за провеждане на заседания посредством видеоконферентна връзка⁵⁹. Що се отнася до наказателните производства, в проектозакона е предвидена възможност лицата, лишени от свобода⁶⁰, да бъдат изслушвани посредством видеоконферентна връзка, установена с мястото за задържане, без последните да дават съгласие, ако съдът прецени, че това не би засегнало хода на производството или правата и интересите на страните. В проектозакона се предвижда и възможност лица, различни от лишените от свобода, да бъдат изслушвани посредством видеоконферентна връзка, но единствено ако са дали съгласието си. Проектозаконът бе приет от парламента на 28 април 2021 г.⁶¹

Ефикасност

Цялостната ефикасност по отношение на граждански, административни и търговски дела остава стабилна. През 2019 г. продължителността на производствата в първоинстанционните съдилища по граждански и търговски дела е отбелязала лек спад в сравнение с 2018 г.⁶², но и известен ръст при административните дела⁶³. Делът на приключените граждански, търговски и административни дела на първа инстанция е отбелязал известен спад⁶⁴ и към момента е 100 %. Продължителността на производствата, отнасящи се до конкретни области на правото на ЕС, остава кратка⁶⁵, като изключение правят производствата, засягащи изпиране на пари, при които продължителността се е увеличила значително⁶⁶. Натовареността обаче е неравномерно разпределена между различните съдилища. Например съдилища от по-долна инстанция, които гледат граждански дела, отчитат особено висока натовареност⁶⁷, а временното спиране на работата на съдилищата по време на извънредното положение е влошило ситуацията. Румъния остава под засилен надзор от страна на Комитета на министрите на Съвета на Европа във връзка с изпълнението на мерки за справяне с прекомерната продължителност на производствата след решения, постановени от Европейския съд по правата на човека⁶⁸. Комитетът на министрите отбеляза, че по всичко личи, че реформите в областта на процедурите по граждански и

⁵⁸ Информация, предоставена от APADOR — Хелзинкски комитет, за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 9.

⁵⁹ Вж. Министерство на правосъдието, Проектозакон относно някои мерки в областта на правосъдието в контекста на пандемията от COVID-19.

⁶⁰ Задържане под стража в досъдебното производство, изтърпяване на наказание лишаване от свобода или възпитателна мярка лишаване от свобода.

⁶¹ Закон № 114/2021 относно някои мерки в областта на правосъдието в контекста на пандемията от COVID-19.

⁶² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 6.

⁶³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 8.

⁶⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 10.

⁶⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 16, 17, 18, 19 и 20.

⁶⁶ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 21.

⁶⁷ Информация, получена в контекста на посещението в Румъния.

⁶⁸ Например що се отнася до изпълнението на решението от 26 ноември 2013 г. по делото *Vlad/Румъния* (по жалба № 40756/06), което е основополагащо по отношение на прекомерната продължителност на производствата по граждански и наказателни дела и липсата на ефективни правни средства за защита.

наказателни дела са завършени успешно, но все пак е необходима оценка на въздействието, за да се прецени доколко предприетите мерки са ефективни.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

В Румъния до голяма степен е въведена законодателна и институционална уредба за борба с корупцията. Национална стратегия за борба с корупцията е налице от 2016 г., а координацията по прилагането ѝ се осигурява от Министерството на правосъдието. Институционалната рамка за борба с корупцията не е променяна. Специализираната прокуратура за борба с корупцията — Националната дирекция за борба с корупцията (DNA), е компетентна да разследва случаи на корупция по средните и високите етажи на властта, а всички други случаи на корупция се разследват от генералната прокуратура. DNA също така разследва престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, както и някои категории тежки престъпления, свързани с икономическа и финансова престъпна дейност. В Министерството на вътрешните работи съществува специализирана дирекция за борба с корупцията (DGA), която е компетентна по въпроси, свързани със спазването на етичните норми и корупцията от страна на щатните служители на министерството, включително полицията. Националната агенция по интегритет (ANI) извършва административни проверки във връзка с конфликти на интереси, несъвместимост с професионалните задължения и средства с неизяснен произход и отговаря за мониторинга и проверката на имуществените декларации, включително на всички служители на изборна длъжност. Националната агенция за управление на иззето имущество (ANABI) е натоварена с управлението на иззетото и конфискуваното имущество, придобито от престъпна дейност, и подпомага проследяването и установяването на облаги от престъпна дейност.

Експертите и ръководните кадри в предприятията са на мнение, че равнището на корупция в обществения сектор продължава да е високо. В индекса на „Прозрачност без граници“ (Transparency International) за възприемане на корупцията за 2020 г. Румъния има 44 от 100 точки, което я нарежда на 19-то място в Европейския съюз и 69-то в света⁶⁹. Тази позиция се запазва сравнително постоянна⁷⁰ през последните пет години⁷¹.

Приемането на нова национална стратегия за борба с корупцията за периода 2021—2025 г. е приоритет на правителството. Постигането на напредък по линия на националната стратегия за борба с корупцията е сред основните национални приоритети в политическата програма на правителството. Дейностите по Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2016—2020 г. приключиха

⁶⁹ „Прозрачност без граници“, Индекс за възприемане на корупцията за 2020 г., стр. 2—3. Равнището на възприемане на корупцията се категоризира, както следва: ниско (сред експертите и ръководните кадри в предприятията възприемането за корупцията в обществения сектор има над 79 точки); относително ниско (между 79 и 60 точки), относително високо (между 59 и 50 точки), високо (под 50 точки).

⁷⁰ През 2015 г. резултатът е бил 46 точки, а през 2020 г. — 44 точки. Точките се увеличават/намаляват значително, ако разликата спрямо предходен период е повече от 5 точки; и се увеличават/спадат, ако разликата е от 4 до 5 точки; като се запазват сравнително стабилни, ако разликата през последните пет години е от 1 до 3 точки.

⁷¹ Докладваните миналата година данни на Евробарометър относно усещането за корупция и опита на гражданите и бизнеса се актуализират на всеки две години. Най-актуалната съвкупност от данни е от Специално проучване на Евробарометър 502 (2020 г.) и Експресно проучване на Евробарометър 482 (2019 г.).

през 2020 г. Към момента текаат вътрешна оценка и външна проверка от ОИСР, които имат за цел да съберат данни, които да се ползват при изготвянето на новата национална стратегия за борба с корупцията за периода 2021—2025 г. Министерството на правосъдието, което координира дейностите по стратегията, съобщава, че е постигнало напредък при изпълнението ѝ за периода 2016—2020 г. в много от участващите администрации и публични органи, макар той да не е еднакъв навсякъде, особено що се отнася до високорискови области като здравеопазване, образование и обществени поръчки. Напредъкът включва по-ефективни процедури за справяне с деликатни въпроси, значителен спад в случаите на нарушаване на етичните норми, повече прозрачност и по-добри услуги за гражданите, включително чрез цифровизация. Някои от основните характеристики на тази стратегия се смятат за най-добри практики сред участващите институции и ще бъдат запазени в следващата стратегия, по-специално механизмът за мониторинг посредством партньорски преглед и взимането на решения от всички заинтересовани страни чрез петте платформи за борба с корупцията (прегрупиране на заинтересованите страни). Министерството на правосъдието все пак отбелязва, че ефективността на стратегията зависи от целенасоченото изпълнение и преди всичко от политическата воля да се даде тласък на изпълнението на всички мерки във всяка една администрация и държавна институция, включително на местно равнище. Оценките са пред завършване, а Министерството на правосъдието организира обществена консултация с петте платформи за борба с корупцията, заети с прегрупирането на заинтересованите страни, относно новата стратегия и смята, че ще бъде в състояние да предложи приемането на новата национална стратегия за борба с корупцията до края на 2021 г.

Ефективността на разследването и санкционирането при случаи на корупция по средните и високите етажи на властта се е подобрила. Назначаването на нов главен прокурор на Националната дирекция за борба с корупцията и на допълнителни кадри на ръководни длъжности през 2020 г. даде нов тласък на работата и осигури институционална стабилност. Това доведе до повишаване на качеството на разследванията и заведените дела. През 2020 г. DNA постигна по-добри резултати от тези през 2019 г. — увеличи се броят на обвинителните актове срещу лица по високите етажи на властта, а броят на забавените дела спадна⁷². Отбелязан бе и напредък на равнището на съдилищата — постановени бяха повече решения⁷³. През 2020 г. броят на жалбите от граждани и служебните жалби относно предполагаеми деяния, попадащи в състава на корупцията, се увеличи и така низходящата тенденция от 2015 г. бе прекъсната. DNA смята, че това е признак за възстановено доверие на обществеността в институцията и нейната роля, които бяха засегнати сериозно от нападите в периода 2017—2019 г. Комуникационната политика на DNA също претърпя промени през 2020 г., в резултат на което имената на заподозрените лица вече не се посочват в съобщенията за медиите при започване на разследване и така се ограничава оповестяването на заподозрените лица.

⁷² Национална дирекция за борба с корупцията (DNA), Доклад за дейността за 2020 г. През 2020 г. по-голямата част от делата са свързани с обществени поръчки, подкуп и измами със средства на ЕС. От DNA също така са заведени 105 дела, свързани с борбата с пандемията от COVID-19.

⁷³ Увеличението отразява резултатите от работата на всички съдилища, гледащи дела, по които DNA е страна. Върховният касационен съд отчита, че през 2020 г. са решени по-малко дела, няколко производства са временно преустановени и са заведени по-малко дела. DNA също така съобщава за по-малък дял на оправдателните присъди през 2020 г., въпреки че броят през 2019 г. беше завишен поради декриминализирането на някои престъпления.

Измененията на законите за съдебната власт в периода 2017—2019 г. представляваха голяма пречка пред доброто функциониране на DNA и ще продължат да бъдат такава, докато са в сила⁷⁴. Общите проблеми пред правосъдната система представляват особена трудност за DNA⁷⁵. DNA е изправена пред недостиг на човешки ресурси⁷⁶, а това поставя прокурорите под допълнителен натиск в момент, в който пред DNA стои предизвикателството да разгърне свой собствен технически капацитет за изпълнение на съдебни нареждания посредством специални техники за разследване⁷⁷. Освен това Отделението за разследване на престъпления в съдебната система (SIJ) продължава да оказва отрицателно въздействие върху ефективната работа по някои случаи на корупция по високите етажи на властта, той като продължава да се намесва в текущи случаи на корупция по високите етажи на властта, разследвани от DNA. Проблемната практика на оттегляне на въззивни жалби в случаи на корупция по високите етажи на властта бе прекратена, след като през юли 2020 г. Конституционният съд определи като противоконституционно отнасянето на жалби към SIJ⁷⁸. Освен това е налице повишен риск от безнаказаност при случаи на корупция по високите етажи на властта, по които работи SIJ, най-вече заради бавното им разглеждане⁷⁹. Разглеждането от SIJ на жалби срещу прокурори от лица, осъдени за корупция, също се смята за оказване на натиск върху прокурорите в DNA. Измененията на законите за съдебната власт, по които се работи в момента, включително тези относно разформироването на SIJ, ще представляват важна стъпка в посока на това да се осигури устойчивост на доброто функциониране на DNA.

Продължаващата несигурност относно измененията на Наказателния кодекс и Наказателнопроцесуалния кодекс остава важно предизвикателство в борбата с корупцията. Както се подчертава в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. и Доклада по МСП за 2021 г.⁸⁰, друго важно предизвикателство при борбата с корупцията е липсата на политически и законодателни стъпки в отговор на редица излезли едно след друго много важни решения на Конституционния съд от 2014 г. насам⁸¹, с които се отменят или тълкуват разпоредби в Наказателния кодекс и Наказателнопроцесуалния кодекс. Продължават да са необходими изменения на

⁷⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 10—11.

⁷⁵ Общите въпроси, свързани с човешките ресурси в правосъдната система, които засягат и DNA, включват ограничения на делегациите и важен брой пенсионираня. Сред конкретните проблеми пред DNA са фактът, че изискването за прослужено време на длъжност в DNA неочаквано бе променено на 10 години, и фактът, че устният изпит за неръководни длъжности пред Висшия съдебен съвет се излъчва (това не е така при други отдели на прокуратурата), а това отказва част от кандидатите. Изискването за прослужено време за ръководители на отделения е 15 години.

⁷⁶ През март 2021 г. DNA отчита, че едва 75 % от длъжностите са заети (131 номинирани и 14 делегирани от 145 длъжности), а 2 длъжности в ръководството са свободни. На 9 юни 2021 г. DNA обяви, че приема кандидатури за заемане на 42 прокурорски длъжности в централното си управление и по места.

⁷⁷ С решение на правителството към DNA се присъединиха 90 полицейски служители.

⁷⁸ Решение на Конституционния съд от 7 юли 2020 г.

⁷⁹ Доклад за дейността на SIJ. Ефикасността на SIJ е друг повод за безпокойство, тъй като през 2020 г. е имало 6600 неприключени и малко приключени случая (500 случая са приключени, а по два са заведени дела). Ниското равнище на ефикасност представлява допълнителен рисков фактор, който може да доведе до безнаказаност при случаи на корупция по високите етажи на властта.

⁸⁰ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final).

⁸¹ *Пак там.*

Наказателния кодекс и Наказателнопроцесуалния кодекс⁸². Тази ситуация доведе до допълнителни пречки и правна несигурност по отношение на разследването, наказателното преследване и санкционирането в случаи на корупция по високите етажи на властта⁸³. От своя страна това предизвика неуспешни производства в съда, правна несигурност относно допустимостта на доказателствата, както и повторни разследвания и съдебни процеси⁸⁴. Тегърва ще стане ясно как ще се отразят върху течащите дела за корупция по високите етажи на властта решенията на Конституционния съд относно формирането на тричленните състави, които следва да гледат дела за корупция по високите етажи на властта, и петчленните състави, които следва да гледат дела, образувани по касационни жалби във Върховния касационен съд⁸⁵. В решение, постановено неотдавна, Съдът на Европейския съюз прие, че принципът за върховенство на правото на ЕС не позволява съществуването на законодателство с конституционен ранг, с което съд от по-долна инстанция се лишава от правото по собствена инициатива да остави без приложение национална разпоредба, попадаща в обхвата на рамката на МСП и несъответстваща на правото на ЕС. Ако се докаже, че е налице нарушение на ДЕС или на решението за МСП, от принципа за върховенство на правото на ЕС следва, че запитващата юрисдикция трябва да остави без приложение разглежданите разпоредби, независимо дали те са законодателни или конституционни⁸⁶. През февруари 2021 г. бе предприета важна стъпка в политически план — парламентът окончателно отхвърли проблемните изменения в двата кодекса, предложени в периода 2018—2019 г., които бяха преценени като противоконституционни в своята цялост от Конституционния съд.

Камарата на депутатите е заложила критерии, посредством които да взима решения по искания за снемане на парламентарен имунитет, но Сенатът все още не разполага с такива. През юни 2019 г. Камарата на депутатите измени своя процедурен правилник, като включи изрично позоваване на критериите относно целта на парламентарния имунитет и отнемането му, определени в доклада на Венецианската комисия⁸⁷. Сенатът все още не е приел сходни правила.

⁸² *Пак там*, стр. 10.

⁸³ По изчисления на DNA през 2020 г. най-малко 45 заподозрени лица са оправдани като последица от решенията на Конституционния съд.

⁸⁴ Освен това наскоро постановено решение на Конституционния съд от 6 април 2021 г. има отражение върху поне 67 течащи разследвания на DNA, поради което те ще се наложи да започнат наново.

⁸⁵ Макар решенията на Конституционния съд да не важат за дела, приключили с окончателни решения, те могат да дадат отражение върху такива, които са в процес на разглеждане. Решението, свързано с петчленния състав, позволява извънредно касационно обжалване при определени обстоятелства, а свързаното с тричленния състав може да доведе до това гледането на дадено дело да започне повторно, като съставът бъде сменен. DNA съобщава, че 8 дела с 41 ответници понастоящем са спрени пред Висшия касационен съд, 10 дела със 107 ответници са възобновени на първа инстанция, а 5 дела с 90 ответници са възобновени от състава за предварително разглеждане на обвинението. Съдът на Европейския съюз тегърва ще се произнесе по преюдициалните запитвания.

⁸⁶ 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, т. 251—252.

⁸⁷ Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2014)011). Измененията са въведени след излизането на Доклада по МСП и препоръките на GRECO. В своя доклад от март 2021 г. GRECO отбелязва, че неофициалното изискване органите на прокуратурата да представят цялата преписка, когато извършват наказателно преследване срещу министър или бивш министър, който към съответния момент е народен представител, очевидно е премахнато. Четвърто оценяване на

Националната агенция по интегритет (ANI) продължава да разследва несъвместимости с професионалните задължения, конфликти на интереси и средства с неизяснен произход⁸⁸. Дейността на ANI вероятно вече ще се извършва по-лесно благодарение на изменение от юли 2020 г., в което се предвижда възможност за електронно подаване на декларации за имуществено състояние и конфликт на интереси⁸⁹. Тази възможност е налице от май 2021 г. ANI отчита, че бюджетът ѝ за 2020 г. е бил достатъчен, за да изпълнява задачите си, тъй като първоначално намаленият бюджет е бил допълнен по-късно през годината⁹⁰. Налице са някои неизвестни по отношение на ръководните длъжности в ANI. Длъжността на председателя е свободна от декември 2019 г., а мандатът на заместник-председателя изтича по-късно тази година⁹¹. В крайна сметка през април 2021 г. започнаха процедури за подбор.

Правната уредба относно спазването на етичните норми остава несъгласувана. В Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. се подчертават продължаващите предизвикателства пред правната уредба относно спазването на етичните норми от магистратите и необходимостта от стабилност, яснота и солидна уредба. Редица изменения на законите относно спазването на етичните норми, по-специално през периода 2017—2019 г., намалиха способността на ANI да изпълнява дейността си и задълбочиха липсата на съгласуваност на законодателството в областта. По-конкретно две изменения, влезли в сила през 2019 г., доведоха до още по-голяма правна несигурност във връзка с приложимия режим относно спазването на етичните норми и изпълнението на санкциите⁹². През 2020 г. и 2021 г. Висшият касационен съд изясни тълкуването на споменатите по-горе разпоредби. Съдът постанови, че санкцията се прилага дори ако несъвместимостта е свързана с предишен мандат, както и че тригодишният давностен срок следва да се тълкува като времето, което се дава на ANI, за да приключи окончателно разследването на фактите, които пораждат конфликт на интереси или несъвместимост, в рамките на три години (т.е. цитираният срок не засяга възможността санкцията да се прилага след изтичане на трите години)⁹³. ANI приветства тези решения, с които се възстановяват яснотата и сигурността, като се дава

GRECO — Втори междинен доклад за спазването на изискванията, включващ последваща проверка по линия на Специалния доклад (правило 34).

⁸⁸ През 2020 г. Националната агенция по интегритет приключи 1143 случая, а 175 случая останаха окончателни и неотменими. Същата година бяха наложени 204 административни глоби за непредставяне на декларации за имуществено състояние и конфликт на интереси в законоустановения срок, за недисциплинарни санкции, налагани след окончателно приключване на констативния акт, и за неспазване на правните разпоредби.

⁸⁹ Изменение на Закон № 176/2010 относно спазването на етичните норми от лица на публични и почетни длъжности. От 2022 г. нататък подаването по електронен път ще бъде задължително.

⁹⁰ Първоначалният бюджет беше 34 802 000 RON, а окончателният — 37 432 000 RON.

⁹¹ През 2020 г. не бе организиран конкурс, тъй като Националният съвет по интегритет (CNI) — органът, който упражнява надзор над дейността на ANI и е компетентен да организира конкурсите за подбор на председател и заместник-председател, не успя да постигне кворум. Сенатът не беше предлагал нови членове от 2018 г. насам. В крайна сметка през март 2020 г. Сенатът предложи 10 души за членове на CNI и първото заседание се проведе веднага след гласуването им.

⁹² С първото изменение беше определен тригодишен давностен срок, считано от възникването на фактите, които пораждат конфликт на интереси или несъвместимост с професионалните задължения. Това доведе до приключване на редица течащи случаи и съмнения относно възможността за налагане на санкции. С второто изменение бе въведен по-малко строг режим на санкции във връзка с конфликти на интереси за служители, заемачи изборна длъжност на местно равнище, който според ANI не позволява налагането на възпиращи санкции.

⁹³ Решения на Висшия касационен съд 74/2020 от 16 ноември 2020 г. и 1/2021 от 18 януари 2021 г.

възможност за налагане на санкции след окончателно съдебно решение. Консолидирането на законите относно спазването на етичните норми, несъвместимостта и конфликтите на интереси би позволило да се вземат предвид съдебната практика и политиките за предотвратяване на корупцията и да се осигури стабилна основа за бъдещето.

По време на местните и националните избори през 2020 г. ANI засили дейността си по повишаване на осведомеността на кандидатите относно етичните норми и споделяше информация със съответните органи относно кандидати, на които е наложена забрана да заемат публични длъжности. Преди местните избори на 20 септември 2020 г. ANI се свърза с органите на централно и местно равнище, за да ги уведоми за кандидати, на които е възможно да е била наложена забрана да заемат публични длъжности в резултат от санкции, свързани с несъвместимост или конфликт на интереси по време на предходния им мандат⁹⁴. Освен това след изборите ANI изпрати на съдилищата, в чиято компетентност попада обявяването на мандатите на току-що избраните служители за действителни, поименен списък с кандидати, на които е наложена забрана да заемат публични длъжности за период от три години. Въпреки че на значителен брой кандидати не беше позволено да се кандидатира, а на други — да встъпят в длъжност, съдилищата постановиха, че около половината от кандидатите, на които е наложена забрана, имат право да заемат публични длъжности⁹⁵. Що се отнася до националните избори, като част от процеса по обявяване на мандатите за действителни след самите избори, Комитетът по валидирането на румънския Сенат поиска от ANI да му изпрати окончателни и неотменими решения, постановени от съдилища, във връзка с несъвместимост или конфликт на интереси на избраните сенатори. ANI установи, че на никой от избраните сенатори не е наложена забрана да заема длъжност. Камарата на депутатите поиска от ANI да сподели своята позиция относно декларациите, направени от редица депутати във връзка с евентуална несъвместимост с професионалните задължения⁹⁶.

Електронната система за предотвратяване на конфликти на интереси при обществени поръчки PREVENT работи ефективно, а броят на установените конфликти на интереси е намалял значително. През 2020 г. чрез системата PREVENT са анализирани 19 140 процедури за възлагане на обществени поръчки, за да се установят възможни конфликти на интереси. През 2020 г. инспекторите по въпросите на управлението и съблюдаването на етичните норми издадоха 10 предупреждения във връзка с професионалната почтеност, засягащи активи на стойност приблизително 11,1 милиона евро. По време на извънредното положение заради пандемията от COVID-19 на публичните органи и юридическите лица, в които държавата е основен акционер, бе позволено да извършват пряко закупуване на материали и оборудване за справяне с пандемията, без да е необходимо това да се отразява в електронната система за обществени поръчки, стига да не се надвишава

⁹⁴ На повече от 500 лица е наложена забрана; Национална агенция по интегритет (ANI), Съобщение относно мерките за превенция и за налагане на неблагоприятен статут, прието от Националната агенция по интегритет в контекста на организирането на местните избори през 2020 г.

⁹⁵ Според информация от официални източници от общо 103 кандидати за местните избори, на които е наложена забрана, са избрани 65 кандидати. 15 лица, избрани да заемат длъжности, не са получили разрешение да встъпят в длъжност, а на 49 е позволено да заемат изборните си длъжности.

⁹⁶ В Устава на депутатите и сенаторите е предвидено, че народните представители следва да оповестят евентуалната си несъвместимост в рамките на 15 дни и в рамките на 30 дни да подадат оставка от една от длъжностите, породили несъвместимостта.

прагът на стойността (около 27 000 евро), над който се изисква публикуване в електронната система. Това означава, че това пряко закупуване не е минавало през електронната система и следователно не е било обект на контрол чрез системата PREVENT. За да се справи с проблема, свързан с контрола върху процедурите за пряко възлагане, ANI разработи механизъм, целящ да се анализират масивите от данни, съответстващи на тези процедури, на основата на информацията от общодостъпни източници. Целта на механизма е да се установят случаите на такива процедури, които не са обект на контрол чрез PREVENT и в които действително е налице конфликт на интереси. Към края на януари 2021 г., с помощта на матрица на риска, ANI е извършила проверка на 580 процедури за пряко възлагане, проведени през първото полугодие на 2020 г., и е установила 64 случая на потенциално нарушаване на етичните норми (11 % от процедурите), които ще бъдат анализирани допълнително, като е възможно да се задейства служебна процедура по оценка на всяка една от тях.

Националната агенция за управление на иззето имущество (ANABI) продължава да функционира пълноценно. Мисията на ANABI 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 2021 г. ANABI навлезе в петата си година и продължава да развива своята дейност. На основата на извлечените поуки и с подкрепа от Министерството на правосъдието агенцията инициира открит дебат с цел да популяризира национална стратегия за укрепване на системата за възстановяване на активи. Тази стратегия и съответният план за действие обхващат периода 2021—2025 г. и включват цели за подобряване на капацитета за проследяване на активи както на национално, така и на международно равнище, и механизми за засилено сътрудничество между всички заинтересовани страни, като предвиждат създаването на национален фонд за превенция на престъпността. Чрез този фонд ще се финансират мерки за защита на жертвите на престъпления и превенция на престъпността, както и образователни мерки⁹⁷.

В Закон № 161/200360 и последователните национални стратегии за борба с корупцията са заложили ограничен брой разпоредби във връзка с кадрова въртележка между държавния и частния сектор относно държавните служители. Държавни служители, които при изпълнение на задълженията си са извършвали надзорна или контролна дейност по отношение на държавни предприятия, не могат да бъдат наемани от същите предприятия или да им предоставят специализирани консултантски услуги в продължение на три години след края на държавната си служба. Въпреки това не са налице сходни разпоредби за лица на ключови длъжности, свързани с взимането на решения.

Прилагането на кодекс за поведение и липсата на правила относно лобирането, насочени към народните представители, остават предизвикателство. Що се отнася

⁹⁷ Подобна уредба бе налице преди декември 2018 г., но бе отменена с извънредно постановление № 114/2018. Планът за действие към стратегията предвижда законодателни мерки, целящи да се разшири мандатът на агенцията, както и нови инструменти, от които полицията и прокурорите се нуждаят, за да провеждат по-успешни финансови разследвания. Тези мерки са подкрепени с инвестиционен план за осигуряване на нов капацитет за съхранение на данни на съдебната власт и на агенцията, както и обучителни програми и мерки за прозрачност. Очаква се законодателният пакет, с който се въвеждат основните разпоредби, предвидени в стратегията, да бъде представен пред обществеността през втората половина на 2021 г.

до кодексите за поведение, насочени към народни представители, наскоро GRECO подчерта, че съществуващите правила не се прилагат и че липсват такива във връзка с контактите между народните представители и лобистите, както и че не са налице ясни ограничения на даренията, жестовите на гостоприемство, услугите и други облаги⁹⁸. За да се компенсира разликата в правните режими във връзка с кадровата въртележка, в рамките на проект, финансиран от ЕС, бе разработен образец на процедура, който може да се прилага от всички засегнати държавни институции⁹⁹.

Румъния разполага със закон за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, от 2004 г., но практическото му прилагане е сравнително ограничено. В края на 2020 г. Министерството на правосъдието обяви, че се подготвя проектозакон, с който да се транспонира Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. На 5 март 2021 г. проектозаконът и обяснителният меморандум към него бяха публикувани на сайта на Министерството на правосъдието с цел открит дебат.

Въпреки пандемията от COVID-19 наказателното преследване на корупцията остана ефективно. Общите прокуратури и DNA следяха особено внимателно за възможни проблеми, свързани с корупция при обществени поръчки в периода на пандемията от COVID-19. Установените от DNA зависимости са свързани с нарушаване на правилата за организиране на тръжни процедури, предлагане на подкуп на длъжностни лица, занимаващи се с тръжни процедури, и закупуване на фалшифицирани продукти.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

Правото на свобода на изразяване на мнение и правото на достъп до всякаква информация от обществен интерес са заложени в Конституцията. Задачите и съставът на медийния регулатор са зададени в Закона за аудиовизуалните услуги. Обмислят се изменения на този закон в контекста на транспонирането на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги¹⁰⁰.

Продължават да са налице опасения, свързани с функционирането и бюджета на Националния съвет за аудиовизуални медии¹⁰¹. Националният съвет за аудиовизуални медии е органът, който има за задача да защитава обществения интерес в сферата на аудиовизуалните програми, и по закон представлява независим публичен орган под контрола на парламента. Дейността на съвета бе прекъсната от февруари 2021 г., когато мандатите на четирима от единадесетте му членове изтекоха¹⁰², до 11 май, когато новите членове бяха гласувани от парламента¹⁰³.

⁹⁸ Четвърто оценяване на GRECO — Втори междинен доклад за спазването на изискванията, включващ последваща проверка по линия на Специалния доклад (правило 34).

⁹⁹ Този образец е качен на сайта за Националната стратегия за борба с корупцията на 18 март 2021 г. През 2022 г. ще се извърши оценка на това доколко държавните институции се придържат към този образец.

¹⁰⁰ Румъния се нарежда на 48-о място в света в класацията „Световен показател за свобода на медиите“ и на 21-во място в ЕС. През последните години ситуацията е сравнително стабилна и страната се нарежда между 44-то и 49-о място от 2016 г. насам.

¹⁰¹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 13.

¹⁰² В публично изявление от 10 февруари 2021 г. се съобщава, че откритите заседания на съвета ще се подновят, след като парламентът предложи бъдещи членове, за да се попълнят четирите свободни

Изглежда, че проблемите, свързани с бюджета, посочени в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., продължават да са налице¹⁰⁴. Проектозакон, целящ да се транспонира Директива (ЕС) 2018/1808 (Директивата за аудиовизуалните медийни услуги), с който се въвежда изискване за съответстващи на нуждите финансови и бюджетни ресурси, бе публикуван за обществена консултация през март 2021 г. В проектозакона се предвижда органът да разполага с необходимия бюджет.

Липсата на конкретни гаранции за редакторска независимост и норми относно редакторската дейност продължава да буди опасения. Що се отнася до саморегулацията в сектора на медиите, не са настъпили промени от Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., в който се изказват опасения относно липсата на конкретни гаранции за редакторска независимост и професионални норми в законодателството и на етапа на саморегулация на медиите. Пандемията от COVID-19 доведе до влошаване на финансовото състояние на вече задъхващите се печатни и местни медии¹⁰⁵ и направи прилагането на стандарти за качество по-маловажно¹⁰⁶. В ММП за 2021 г. като важен неразрешен проблем се цитират „несигурната заетост и лошите условия на труд на журналистите“, а влиянието на търговците и собствениците върху статиите се отчита като момент, водещ до голям риск¹⁰⁷.

Уредбата във връзка с прозрачността относно собствеността върху медиите продължава да е непълна¹⁰⁸. Както се посочва в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., в Закона за аудиовизуалните услуги се предвижда задължение съветът да гарантира прозрачността на организацията, функционирането и финансирането на средствата за масово осведомяване в аудиовизуалния сектор. В дружественото право не са включени специфични за медиите правила, приложими към печатната и цифровата среда, която е предмет на общите правила, регулиращи прозрачността на собствеността. В ММП също така се посочва, че са налице вратички¹⁰⁹. Освен това правилата за защита на личните данни се използват, за да се избегне публикуване на информацията относно това чия собственост е дадена медия, която вече е оповестена пред съвета¹¹⁰. Концентрацията на новинарските медии, отчетена в ММП през 2021 г., е висока. Това важи с особена сила за пазарния сектор на

мандата. Вж. Национален съвет за аудиовизуални медии, брифинг за медиите относно откритите заседания на съвета, 10 февруари 2021 г.

¹⁰³ Pagina de media, „Официално. Парламентът гласува в подкрепа на назначаването на новите членове на съвета. Mircea Toma е сред тях“, 11 май 2021 г.

¹⁰⁴ Информация, получена в контекста на посещението в Румъния. На стр. 13 от доклада относно Румъния в рамките на Мониторинга на медийния плурализъм за 2021 г. също се отбелязва, че Националният съвет за аудиовизуални медии разполага с ограничено финансиране.

¹⁰⁵ Център за независима журналистика (2020), Основните права под обсада 2020 г., стр. 18.

¹⁰⁶ Информация, получена в контекста на посещението в Румъния.

¹⁰⁷ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., Доклад относно Румъния, стр. 15. Вж. също така „Репортери без граници“, Румъния.

¹⁰⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 14.

¹⁰⁹ На стр. 14 от доклада относно Румъния в рамките на Мониторинга на медийния плурализъм за 2021 г. се дава пример: „дружество цифрова медия може да е собственост на друго дружество, което от своя страна да е собственост на чуждестранно юридическо лице, чиито собственици да не са оповестени“.

¹¹⁰ „Репортери без граници“, Румъния.

печатните новинарски медии, който е много малък както по отношение на търсенето, така и по броя на изданията¹¹¹.

Рекламната дейност на държавните структури продължава да бъде важен източник на финансиране в медийния сектор. Спадът в търговските реклами доведе до загуба на приходи за организациите за масово осведомяване, а договорите за държавни реклами, изглежда, будят опасения относно редакторската независимост¹¹². Заинтересованите страни изтъкват допълнителни опасения относно разпределянето на средствата и дават за пример договори за реклама на събития по време на пандемията от COVID-19, когато не би следвало да се провеждат подобни събития¹¹³.

Средствата по линия на държавната информационна кампания представляват важна подкрепа за медиите в хода на пандемията от COVID-19. С извънредно постановление № 63 от 7 май 2020 г.¹¹⁴ бяха разпределени приблизително 50 милиона евро за медийни кампании на правителството, имащи за цел превенция на разпространението на COVID-19. По закон по-голямата част от бюджета (53 %) бе заделена за кампании в телевизионния ефир. Общо 364 кандидати се възползваха от схемата¹¹⁵. Самата схема стана обект на критики от някои медии и други заинтересовани страни, които смятат, че критериите за кандидатстване облагодетелстват големите медии и благоприятстват кликбейт. Те също така обърнаха внимание на риска, свързан с намаляващото доверие на гражданите в медиите, и риска от политически натиск и самоцензуриране¹¹⁶.

Продължават да са налице опасения относно прилагането на правната уредба относно достъпа до информация. Със закон¹¹⁷ е гарантиран достъпът на средствата за масово осведомяване до информация от обществена значимост, включително чрез пресконференции, които следва да се организират редовно от публичните органи¹¹⁸. При все това липсата на достъп до информация продължава да се цитира като важно

¹¹¹ На стр. 14 от доклада относно Румъния в рамките на Мониторинга на медийния плурализъм за 2021 г. се отбелязва, че пазарният сектор на печатните новинарски медии се характеризира с много малко читатели и издания и „почти 100 % концентрация на четирите основни издания“. В него освен това се посочва, че „пазарният сектор на цифровите новинарски медии е силно разпокъсан (концентрацията е 37 %), докато концентрацията е по-умерена при телевизията и радиото, при които четиримата най-крупни собственици държат съответно 65 % и 59 % от аудиторията“. В ММП се предупреждава, че липсата на данни продължава да възпрепятства оценяването на пазарните дялове в интернет, но все пак се прави уговорката, че повечето румънци все още ползват телевизията като свой основен източник на новини.

¹¹² Център за независима журналистика (2020), Основните права под обсада, стр. 17—18.

¹¹³ *Пак там*, стр. 19.

¹¹⁴ Извънредно постановление относно организацията и провеждането на публични информационни кампании в контекста на епидемичната обстановка, породена от разпространението на COVID-19 (№ 63 от 7 май 2020 г.).

¹¹⁵ Информация, публикувана от генералния секретариат на правителството на 6 юли 2020 г. (<https://sgg.gov.ro/new/06-07-2020-anunt/>).

¹¹⁶ Център за независима журналистика (2020), Основните права под обсада, стр. 21; Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., и информация, предоставена от Expert Forum за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.; Dumitrita Holdis (2020), ReportIt: Когато държавното финансиране дискредитира медиите — румънските медии са изправени пред финансова и морална дилема.

¹¹⁷ Закон за достъпа до информация (№ 544/2001), член 17.

¹¹⁸ Указ за установяване на извънредно положение на територията на Румъния (№ 195 от 16 март 2020 г.).

препятствие пред журналистите. Сред проблемите, които продължават да попадат в докладите и в контекста на пандемията от COVID-19, са забавянето при предоставянето на информация или откази за това, липса на пресконференции¹¹⁹ и използване на разпоредбите за защита на личните данни, за да се ограничи достъпът до информация¹²⁰. Освен това, когато решенията на съответните органи да предоставят информация се обжалват в съда, се прилагат разнопосочни тълкувания в сходни ситуации¹²¹. Освен че предоставят общи статистически данни, от март 2021 г. органите осигуряват достъп до необработени данни относно пандемията от COVID-19¹²², които се актуализират всекидневно. Въпреки тези усилия все пак изглежда, че по време на пандемията от COVID-19 достъпът до информация е станал по-труден, поради което гражданското общество и журналистите излизат с призови за повече прозрачност¹²³. Редовният мониторинг, извършван от румънските власти, сочи нееднозначно прилагане на правната уредба от страна на администрацията, както и недостатъчно припознаване на мерките за прозрачност като приоритет от страна на публичните органи. Органите на местно равнище най-рядко спазват разпоредбите¹²⁴. В ММП за 2021 г. като рискови фактори се цитират равнището на готовност за реакция от страна на властите, което остава непостоянно, и фактът, че достъпът до съдебно уреждане на спорове е отежнен¹²⁵. През август 2020 г. бяха предложени изменения на правилата за прилагане на относимата правна уредба с цел справяне с някои от предизвикателствата. Въпреки това някои от предложените разпоредби станаха обект на критики, като се изтъкна, че те вероятно ще направят достъпа до определена информация по-труден¹²⁶. Проект за разработване на стратегия за управление на съобщенията от страна на правителството бе пуснат в действие през март 2021 г.¹²⁷

Продължава да се съобщава за дела за клевета, заведени срещу разследващи журналисти. Два сигнала, постъпили наскоро чрез платформата на Съвета на Европа за насърчване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите, засягат тормоз и сплашване на журналисти¹²⁸. Друго дело за клевета, заведено срещу

¹¹⁹ Център за независима журналистика (2020), Основните права под обсада, стр. 10. Liberties (2021), ЕС 2020 г.: Изискващ за демокрацията; Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.; По време на посещенията в страната също се цитираха трудности при получаването на информация от говорители.

¹²⁰ Liberties (2021), ЕС 2020 г.: Изискващ за демокрацията, стр. 157—158; Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

¹²¹ Според информацията, представена от сдружението Expert Forum за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., в делата срещу 42 полицейски участъка във връзка с данни за глоби и санкции, налагани по време на пандемията от COVID-19, се стига до различни решения на първа инстанция (по 21 дела съдът се произнася в полза на ищците, а по 20 — в полза на полицията) и при обжалване.

¹²² Министерство на здравеопазването, Прозрачност относно COVID-19, <https://data.gov.ro/dataset/transparenta-covid>.

¹²³ Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. Вж. също така „Репортери без граници“, Румъния.

¹²⁴ Информация, получена в контекста на посещението в Румъния.

¹²⁵ Мониторинг на медийния плюрализъм за 2021 г., Доклад относно Румъния, стр. 12.

¹²⁶ Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

¹²⁷ Генерален секретариат на правителството, 22 март 2021 г., Конференция за откриване на проекта „Стратегия за управление на комуникациите на правителството на Румъния“.

¹²⁸ В първия сигнал става дума за дело, заведено през ноември 2020 г. срещу разследващи журналисти, с искане за обезщетение в размер на над 488 000 евро, заради статия относно продажбата на маски, смятани за дефектни. Във втория сигнал става дума за дело, заведено през март 2021 г. срещу

разследващи журналисти във връзка със статии относно световния футбол, бе отхвърлено от съответния румънски съд в началото на 2021 г. В решение, постановено неотдавна по дело за клевета, заведено от кмета на окръг Букурещ срещу един от големите вестници, първоинстанционният съд постанови да се премахнат няколко статии, публикувани от вестника¹²⁹. Посочва се, че кметът е подал жалба срещу журналисти от няколко медии, в която твърди, че те представляват организирана престъпна група, и ги обвинява в изнудване.¹³⁰ Жалбата се разследва от Дирекцията за разследване и борба с организираната престъпност и тероризма. Гражданското общество съобщава за случаи на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, срещу журналисти, медии или гражданското общество, образувани по искове от институции и предприемачи¹³¹.

IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПИТЕ НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМОГРАНИЧАВАНЕ

Румъния е полупрезидентска представителна демократична република. Румънският парламент е двукамарен и се състои от Сенат (горна камара) и Камара на депутатите (долна камара). Право на законодателна инициатива имат правителството, депутатите, сенаторите или група от не по-малко от 100 000 граждани¹³². Конституционният съд е гарант за върховенството на Конституцията и отговаря за контрола за конституционност на законите¹³³.

Продължават да са налице опасения относно стабилността и предвидимостта на законодателството. Редовният процес на подготовка и приемане на закони е добре уреден и включва широк набор от механизми за осигуряване на взаимозависимост и взаимограничаване на институциите. Въпреки това, както се посочва в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.¹³⁴, законодателството се изменя твърде често, въпреки че целта на измененията често е неясна, а произтичащите от това закони могат да бъдат противоречиви. В различни области на политиката парламентът е

журналисти и медии след публикуване на статии, в които се твърди, че в източноправославна църковна гимназия са извършвани сексуално посегателство и изнасилване. В отговора на румънските власти относно втория случай, който може да се прочете на платформата на Съвета на Европа относно Румъния, се посочва, че цитираното дело тепърва ще бъде гледано като гражданско и че жалбата е подадена от ищеца в лично качество.

¹²⁹ Libertatea, „По гражданското дело районен съд 2 се произнесе в полза на кмета Valuta и постанови да се изтрият статиите относно Goleac! Решението не е окончателно“ от 24 май 2021 г.

¹³⁰ Agerpres, „Журналистът Cătălin Tolontan на изслушване пред DIICOT след жалба, заведена от кмета на сектор 4“ от 20 май 2021 г.; „Репортери без граници“ и Active Watch изпратиха отворено писмо до румънските власти, в което поискаха да се разследва как е разгледана жалбата, като посочиха, че „Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма (DIICOT) в Румъния е започнала вътрешно разследване“.

¹³¹ Информация, получена в контекста на посещението в Румъния. В допълнение бе съобщено за поне пет случая, в които публични средства са използвани за заплащане на съдебни разноски. В ММП се посочва, че са налице „отделни случаи, които следва да се считат за проявления на това [т.е. на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността]“.

¹³² Член 74 от Конституцията на Румъния. Гражданите, които упражняват правото си на законодателна инициатива, трябва да бъдат от поне една четвърт от областите в страната, като във всяка от тези области или в община Букурещ трябва се съберат поне по 5000 подписа в подкрепа на съответната инициатива.

¹³³ Член 142 от Конституцията на Румъния.

¹³⁴ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 16—17.

инициирал и приел редица изменения на същите закони, включително противоречиви такива. Законодателният съвет¹³⁵ съобщава, че многото несъгласувани изменения и липсата на кодифициране на закони, изменяни многократно, правят следенето на позитивното право трудна задача дори за практикуващи юристи. Дружествата посочват, че липсата на стабилно и предвидимо законодателство представлява предизвикателство¹³⁶. Затова към днешна дата Законодателният съвет настоява да се въведе задължение да се публикува консолидирана версия на всеки закон след всяко негово изменение. В Закон № 24 относно законодателните техники е предвидена възможност вносителят на даден законопроект да поиска повторното му публикуване в консолидирана версия, но тази възможност се ползва рядко. Законодателният съвет също така е започнал проект за кодифициране на законодателството¹³⁷. Въпреки това процедурата в парламента, съгласно която дадено изменение се смята за внесено, докато не бъде изрично оттеглено, означава, че няколко изменения и процедури остават висящи в продължение на много време и работата по тях в парламента така и не е приключила. Окончателното отхвърляне от страна на парламента на проблемни изменения в основни области, останали негласувани при предишния му мандат, се смята за стъпка напред¹³⁸.

От предходния доклад насам не са приемани значими извънредни правителствени постановления в областта на правосъдието. На проведения през май 2019 г. консултативен референдум по-голямата част от гражданите гласуваха да се забрани използването на извънредни постановления на правителството (ИПП) в сферата на правосъдието¹³⁹. Това нагледно показва опасенията относно прекомерното ползване на ИПП в тази област, тъй като имаше няколко такива случая от ноември 2019 г. насам¹⁴⁰. През 2020 г. повечето ИПП в области, различни от тази на правосъдието, бяха публикувани в контекста на пандемията от COVID-19¹⁴¹. Що се отнася до процедурите в парламента, броят на извънредните процедури във връзка с основополагащи въпроси в областта на правосъдието и борбата с корупцията спадна

¹³⁵ Законодателният съвет представлява консултативен експертен орган на парламента, който дава становища по всички нови законопроекти и осигурява систематичното уеднаквяване и координацията на цялото законодателство.

¹³⁶ Информация, предоставена от Австрийската търговска камара за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 24. Липсата на правна сигурност е подчертана в контекста на европейския семестър. Доклад по държави в рамките на европейския семестър — Румъния 2020 г. (SWD(2020) 522 final). Стойността на показателя за стабилност и достъпност на законодателството в Румъния е по-ниска от средната за Европа, а заинтересованите страни отчитат, че липсата на сигурност относно политическите и законодателните решения е довела до цялостно усещане за липса на предвидимост.

¹³⁷ Информация, получена в контекста на посещението в Румъния.

¹³⁸ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на Румъния по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2021) 370 final).

¹³⁹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 16.

¹⁴⁰ Сред изключенията са (i) стъпките за осигуряване на функционирането на правосъдната система по време на пандемията от COVID-19; (ii) закон от февруари 2020 г. относно публичните придобивания, с който се въвежда възможна нова дисциплинарна процедура за съдии и който бе обявен за противоконституционен; (iii) ИПП от 30 декември 2020 г., с което бе отложено влизането в сила на разпоредбите за увеличаване на необходимия брой съдии за определени състави, които се очаква да се премахнат с разработваните в момента изменения на законите за съдебната власт.

¹⁴¹ 159 ИПП са публикувани в контекста на пандемията от COVID-19, а останалите 68 — с цел регламентиране на други мерки.

значително през 2020 г. През февруари 2021 г. парламентът отхвърли предложение да разгледа проектозакон за разформироване на SIIJ посредством извънредна процедура.

Броят на оценките на въздействието и обществените консултации преди приемането на законодателни актове остава нисък. Въпреки усилията от страна на генералния секретариат на правителството да подобри капацитета на централната и местната власт за представяне на мотиви към решенията, които публикуват¹⁴², не навсякъде се ползват основани върху данни инструменти за разработване на политики, а много анализи на регулаторното въздействие са повърхностни¹⁴³. Гражданското общество съобщава, че много от законопроектите, представяни за обществени консултации, нямат отражение върху бюджета. През 2020 г. генералният секретариат на правителството прие 65 нормативни акта, от които едва 12 бяха публично оповестени. От 47 получени препоръки само една бе приета. 11 от 12-те публикувани нормативни акта останаха без изменения¹⁴⁴. Участието на представители на НПО и медиите в процеса по разработване на политики е спорадично¹⁴⁵, макар и да е налице съответната инфраструктура в интернет. Броят на потребителите, регистрирани в платформата за консултации по интернет, остава малък¹⁴⁶. Генералният секретариат на правителството работи по изготвянето на списък с НПО, които имат желание да участват в процеса по взимане на решения.

Извънредната обстановка започна веднага след края на извънредното положение, обявено в контекста на пандемията от COVID-19, а извънредните мерки бяха обект на съдебен контрол. Извънредното положение, обявено в контекста на пандемията от COVID-19, приключи на 14 май 2020 г. На 15 май, след края на извънредното положение, бе обявена извънредна обстановка¹⁴⁷, която правителството утвърди на 18 май¹⁴⁸ с първоначална продължителност от 30 дни. Впоследствие обстановката бе удължавана за по 30 дни с решения на правителството. Към момента извънредната обстановка продължава да е в сила. След решения на Конституционния съд, в които се изразяват съмнения относно правното основание за извънредното положение, парламентът одобри извънредната обстановка, обявена от

¹⁴² В Закон № 24/2000 относно разработването на законодателни актове е предвидено задължение предварително да се установява въздействието на даден проект, а изискванията относно анализите на регулаторното въздействие са прецизирани допълнително в Решение на правителството № 1361 от 2006 г. Съгласно цитираните текстове всеки проект задължително трябва да бъде придружен от обяснителен меморандум, в който се представя обосновка на проекта и се прави оценка на въздействието му.

¹⁴³ Вж. Показатели за устойчиво управление за 2020 г. Доклад относно Румъния, стр. 28—29.

¹⁴⁴ Годишен доклад за прозрачността при взимане на решения (1 януари 2020 г. — 31 декември 2020 г.), Приложение № 20 — PS 14/2019 на равнището на генералния секретариат на правителството (Приложение I).

¹⁴⁵ Европейска комисия, Характеристики и ефективност на държавните администрации в 28-те държави членки, април 2018 г.

¹⁴⁶ През 2020 г. общият брой на потребителите, регистрирани на платформата consultare.gov.ro, е 202.

¹⁴⁷ Решение № 24 на Националната комисия за извънредни ситуации, с което се одобрява установяването на извънредна обстановка на територията на Румъния и се задават мерки за предотвратяване и контрол на заразяването в контекста на епидемичната обстановка, породена от вируса SARS-CoV-2.

¹⁴⁸ Решение на правителството № 394 от 18 май 2020 г. относно обявяването на извънредна обстановка и мерките, които следва да се прилагат по време на последната с цел предотвратяване и справяне с последиците от пандемията от COVID-19.

правителството¹⁴⁹. През 2020 г. и 2021 г., в качеството си на последна инстанция, съставът по административни и данъчни дела към Върховния касационен съд постанови окончателни решения по 12 дела във връзка с административни актове, издадени на основание член 15 от Закон № 136/2020 за определяне на мерки в областта на общественото здраве при епидемична или биологична опасност, приложими в контекста на пандемията от COVID-19. По две дела съдът постанови да се отменят административните актове¹⁵⁰.

Мерките, целящи да се разреши въпросът с изпълнението на съдебните решения и прилагането на съдебната практика от публичната администрация, така и не са приложени. След като е установено, че Румъния е нарушила член 6, параграф 1 от Европейската конвенция по правата на човека поради бездействие или значително забавяне от страна на държавата или на правни субекти, действащи за сметка на държавата, във връзка със спазването на окончателни съдебни решения на националния съд¹⁵¹, Румъния остава под засилен надзор от страна на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно изпълнението на решението на ЕСПЧ¹⁵². С оглед на горното през 2019 г. Румъния представи план за действие пред Комитета на министрите на Съвета на Европа и одобри списъка с мерки за неговото изпълнение¹⁵³. Въпреки това тези мерки не са изпълнени¹⁵⁴. С бележка от 27 ноември 2020 г. правителството взе решение да натовари работна група с предлагането на законодателни стъпки, целящи да се изпълнят изискванията в плана за действие, включително тези, свързани с изпълнението на съдебни решения, които поражда задължение държавата или правни субекти, действащи за сметка на държавата, да пристъпят към конкретни действия (нефинансови задължения).

Решението на Конституционния съд от 8 юни 2021 г. поражда сериозни опасения, тъй като поставя под въпрос принципа на върховенството на правото на Съюза. В цитираното решение¹⁵⁵ Конституционният съд не приема констатациите на Съда на

¹⁴⁹ Закон № 55/2020 от 15 май 2020 г. относно мерките, които следва да се прилагат с цел предотвратяване и справяне с последиците от пандемията от COVID-19.

¹⁵⁰ Информация, предоставена от Румъния за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 44—45.

¹⁵¹ Решение на Европейския съд по правата на човека от 6 септември 2005 г., *Săcăleanu group/Румъния* (жалба № 73970/01).

¹⁵² Отдел за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека, решение CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23 от 11 март 2021 г.

¹⁵³ Тези мерки включваха изменения на правната уредба, за да се гарантира своевременно изпълнение, и механизъм за надзор и предотвратяване на забавянето при изпълнението на съдебни решения, по които държавата е длъжник, който следва да се създаде под егидата на Министерството на правосъдието.

¹⁵⁴ Комитетът на министрите на Съвета на Европа „отново призова властите най-късно до 15 юни 2021 г. да представят своя анализ относно възможната несъвместимост между разглежданите възможности за гарантиране на изпълнението на финансови плащания, когато длъжникът е контролирано от държавата дружество, и другите международни задължения на страната, като ги помоли да уведомят Комитета относно последващ напредък при разработването на изискуемите мерки в тази област“ и освен това „изрази дълбока загриженост относно продължителната липса на осезаем напредък и насърчи властите да удвоят усилията си, за да приключат този процес бързо“. Вж. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23, т 6—7.

¹⁵⁵ Решение № 390 на Конституционния съд от 8 юни 2021 г. по процесуално възражение, свързано с противоконституционност на разпоредбите на членове 881 до 889 от Закон № 304/2004 относно организацията на правосъдната система и извънредно постановление на правителството № 90/2018 относно някои мерки, свързани с функционирането на Отделението за разследване на престъпления в съдебната система.

Европейския съюз в съдебния акт на последния, постановен на 18 май 2021 г. по преюдициално запитване, и поставя под въпрос принципа на върховенството на правото на Съюза в по-общ план¹⁵⁶. Конституционният съд постановява, че националните съдилища нямат право да разглеждат съответствието с правото на Съюза на национални разпоредби, сметени за конституционни от Конституционния съд, както и че задълженията, произтичащи от решението за създаване на МСП, не са на националните съдилища¹⁵⁷. Това може да се окаже значително препятствие пред съдилищата, които следва да изпълняват изискванията на правото на ЕС, посочени в гореспоменатия съдебен акт по преюдициално запитване, при решаването на дела, по-специално такива, засягащи СИУ.

Независимите органи продължават да бъдат активни в хода на цялата пандемия от COVID-19. През 2020 г. омбудсманът¹⁵⁸ е сезирал компетентните органи общо 18 пъти във връзка с възможна противоконституционност (писмени възражения пред издалия даден акт орган и процесуални възражения). В 11 от тези случаи съдът се е произнесъл в полза на омбудсмана, в 2 — не, а 4 производства все още са висящи. 6 процесуални възражения, свързани с противоконституционност, с които е сезиран Конституционният съд, засягат мерки, предприети в контекста на извънредното положение и извънредната ситуация. Омбудсманът е подал и общо 65 писма и препоръки към отделни министри във връзка с техни решения, отнасящи се до извънредното положение и извънредната ситуация. На 16 юни 2021 г., след като отхвърли отчетите за дейността на омбудсмана за последните три години, парламентът освободи омбудсмана от задълженията му. На 29 юни 2021 г. Конституционният съд постанови, че освобождаването на омбудсмана от страна на парламента е противоконституционно, тъй като законът, с който се урежда освобождаването, не осигурява сигурност в случаи на такава санкция и не предоставя възможност за обжалване пред независим и безпристрастен съд. С тези мотиви решението на парламента бе отменено, а омбудсманът — възстановен на поста си.

В парламента се обсъжда предложение за сливане на Румънския институт за правата на човека и Националния съвет за борба с дискриминацията. След приемането на закона, с който се изменят мандатът и функциите на Румънския

¹⁵⁶ В т. 251 и 252 от решението си 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, Съдът на Европейския съюз припомня, че „принципът на върховенството на правото на Съюза [изисква] запитващата юрисдикция да остави без приложение разглежданите разпоредби, независимо дали те са законодателни или конституционни“, както и че то „трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява съществуването на законодателство на държава членка с конституционен ранг, дори и конституционният съд на съответната държава членка да му отрежда този ранг, с което съд от подолна инстанция се лишава от правото по собствена инициатива да остави без приложение национална разпоредба, попадаща в приложното поле на Решение на Комисията 2006/928/ЕО, която счита, че не съответства на цитираното решение или на втората алинея на член 19, параграф 1 от ДЕС, с оглед на решение на Съда“.

¹⁵⁷ В решението си от 18 май 2021 г. Съдът на Европейския съюз ясно посочва, че Румъния трябва да предприеме необходимите мерки, за да покрие параметрите на показателите по МСП, „и в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 от ДЕС, трябва надлежно да вземе предвид докладите, изготвени от Комисията в изпълнение на това решение, по-специално препоръките, отправени в тези доклади“, като това задължение е налице „за всеки орган на съответната държава членка“. Пак там, т. 176—178.

¹⁵⁸ Искането за акредитация на омбудсмана, подадено към Европейската мрежа на националните институции по правата на човека (ENNRHI) през 2020 г., все още е в процес на разглеждане.

институт за правата на човека (РИПЧ)¹⁵⁹, президентът на Румъния повдигна писмени възражения във връзка с потенциална противоконституционност. В резултат от това Конституционният съд постанови, че законът е противоконституционен в неговата цялост. Законодателната инициатива за сливане на РИПЧ и Националния съвет за борба с дискриминацията (НСБД) се обсъжда в Сената. Въпреки това големите различия в правния статут, мисията и мандата на тези две институции¹⁶⁰ пораждат несигурност относно предложеното сливане¹⁶¹.

Нови изменения, с които се улеснява създаването на сдружения и фондации, влязоха в сила през 2020 г. С измененията на постановление на правителството № 26/2000 се цели да се улесни упражняването на правото на сдружаване и да се намали административната тежест върху НПО¹⁶². По-специално в новите разпоредби се дава приоритет на ползването на електронни документи и рационализирането на процедурите и правилата за вписване. Макар организациите на гражданското общество да отчитат тези промени като напредък, не липсват критики, по-специално що се отнася до несъгласуваността на измененията¹⁶³. Заинтересованите страни посочват, че организациите на гражданското общество са засегнати неблагоприятно от ограниченията, наложени върху правото на свобода на събранията и свободата на сдружаване в контекста на пандемията от COVID-19¹⁶⁴. Пространството на гражданското общество продължава да се смята за ограничено¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в Румъния, стр. 17.

¹⁶⁰ РИПЧ е със статут на независим орган, който има правосубектност, докато НСБД, който също има правосубектност, е учреден като държавен орган. Мисията на РИПЧ е да запознава по-подробно публичните органи, НПО и румънските граждани с въпросите, свързани с правата на човека, докато мисията на НСБД е да осигури прилагането на принципа на равенство между гражданите, залегнал в румънската конституция и в националното и международното законодателство. Не на последно място РИПЧ има общ мандат да осигурява научни изследвания, информация, обучения и образователни дейности в областта на правата на човека. НСБД има ограничен мандат, свързан с прилагането на принципите на равенство и недискриминация.

¹⁶¹ Информация, предоставена от Европейската мрежа на националните институции по правата на човека за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 272—273.

¹⁶² Информация, предоставена от Агенцията на Европейския съюз за основните права за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 7. Информация, предоставена от APADOR — Хелзинкски комитет, за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 20.

¹⁶³ Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 30, и информация, получена в контекста на посещението в Румъния през 2021 г.

¹⁶⁴ Информация, предоставена от APADOR — Хелзинкски комитет, за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 20.

¹⁶⁵ Оценки от CIVICUS. Оценките се дават по петстепенна скала, както следва: отворено, ограничено, възпрепятствано, потиснато и затворено.

Приложение I: Списък с източници по азбучен ред *

* Информацията, получена в контекста на консултациите във връзка с Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., може да бъде намерена на следния уебсайт: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Генерален секретариат на румънското правителство (2020), *Годишен доклад за прозрачността при взимане на решения* (1 януари 2020 г. — 31 декември 2020 г.), Приложение № 20 — PS 14/2019 на равнището на генералния секретариат на правителството (http://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/02/19022021-SGG-Raportul-de-evaluare-a-implementarii-Legii-nr.-52_2003-in-anul-2020-.pdf).

Генерален секретариат на румънското правителство (2021 г.), *Конференция за откриване на проекта „Стратегия за управление на комуникациите на правителството на Румъния“* (<http://sgg.gov.ro/1/conferinta-de-deschidere-a-proiectului-strategia-pentru-managementul-comunicarii-guvernamentale-a-romaniei-cod-sipoca-754/>).

Генерална дирекция „Комуникации“ (2019 г.), *Експресно проучване на Евробарометър № 482: Отношение на предприятията към корупцията в ЕС*.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), *Специално проучване на Евробарометър № 502: Корупция*.

Европейска комисия (2018 г.), *Характеристики и ефективност на държавните администрации в 28-те държави членки* (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>).

Европейска комисия (2020 г.), *Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. — Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз*.

Европейска комисия (2021 г.), *Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието*.

Конституционен съд на Румъния, *Съобщение за медиите от 7 април 2021 г.* (<https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-7-aprilie-2021/>).

Национален съвет за аудиовизуални медии, *Брифинг за медиите относно откритите заседания на съвета, 10 февруари 2021 г.* (<https://www.cna.ro/article11090,11090.html>)

Национална дирекция за борба с корупцията (DNA), *Доклад за дейността за 2020 г.* (<http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>).

Национална агенция по интегритет (ANI), *Съобщение относно мерките за превенция и за налагане на неблагоприятен статут, прието от Националната агенция по интегритет в контекста на организирането на местните избори през 2020 г.* (<https://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&NewsId=3005¤tPage=4&M=NewsV2&PID=20>).

Правителство на Румъния (2021 г.), *Информация, предоставена от Румъния за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.*

„Репортери без граници“ и Active Watch (2021 г.), *Отворено писмо до компетентните румънски органи с искане да се разследва как е разгледана жалбата* (<https://rsf.org/en/news/romania-open-letter-rsf-and-activewatch-denounce-judicial-pressures-investigative-journalists>).

„Репортери без граници“, Румъния (<https://rsf.org/en/romania>).

Съвет на Европа, Платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите — Румъния (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/romania>).

Фондация „Bertelsmann“, *Показатели за устойчиво управление за 2020 г. Доклад относно Румъния* (https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Romania.pdf).

Център за независима журналистика (2020 г.), *Основните права под обсада 2020 г.*, стр. 18, (https://cji.ro/wp-content/uploads/2020/09/Freedom-of-expression-report_final.pdf).

Център за независима журналистика (2020 г.), *Основните права под обсада 2020 г.*

Център за медиен плурализъм и свобода на медиите (2021 г.), *Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г. — Доклад относно Румъния.*

Agerpres, „Журналистът Cătălin Tolontan на изслушване пред DIICOT след жалба, заведена от кмета на сектор 4“ (*Jurnalitul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depuse de primarul Sectorului 4*) от 20 май 2021 г. (<https://www.agerpres.ro/justitie/2021/05/20/jurnalitul-catalin-tolontan-audiat-la-diicot-in-urma-unei-plangeri-depuse-de-primarul-sectorului-4--716788>).

Dumitrita Holdis (2020 г.), *ReportIt: Когато държавното финансиране дискредитира медиите — румънските медии са изправени пред финансова и морална дилема* (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Expert Forum (2021 г.), Информация, предоставена от Expert Forum за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

Funky Citizens (2021 г.), Информация, предоставена от Funky Citizens за целите на Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.

Holdis, Dumitrita (2020 г.), *ReportIt: Когато държавното финансиране дискредитира медиите — румънските медии са изправени пред финансова и морална дилема* (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Libertatea, „По гражданското дело районен съд 2 се произнесе в полза на кмета Baluta и постанови да се изтрият статиите относно Goleac! Решението не е окончателно“ от 24 май 2021 г. (<https://www.libertatea.ro/stiri/in-procesul-civil-judecatoria-sectorului-2-a-dat-dreptate-primarului-baluta-si-a-decis-si-stergere-articolelor-despre-goleac-3566580>).

Liberties (2021 г.), *ЕС 2020: Изискващ за демокрацията* (<https://www.liberties.eu/en/stories/rule-of-law-report-2021-democracy-demanding-on-democracy/43362>).

Приложение II: Посещение в Румъния

През април 2021 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Сдружението на румънските съдии
- Сдружението „Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor“
- Центъра за независима журналистика
- Expert Forum
- Freedom House
- Funky Citizens
- Върховния касационен съд
- Сдружението „Инициатива за справедливост“
- Правната комисия на Камарата на депутатите
- Законодателния съвет
- Медийната асоциация в Клуж
- Министерството на правосъдието
- Националната агенция за управление на иззето имущество
- Националната дирекция за борба с корупцията
- Екипа зад националната стратегия за борба с корупцията
- Националният съвет за аудиовизуални медии
- Националната агенция по интегритет
- Националният съюз на румънските съдии
- Омбудсмана
- Прокуратурата към Върховния касационен съд
- Форум на румънските съдии
- Генералният секретариат на правителството
- Висшия съдебен съвет

* Комисията проведе също така поредица хоризонтални срещи със следните организации:

- Амнести Интернешънъл
- Център за репродуктивни права
- CIVICUS
- Съюз за граждански свободи за Европа
- Гражданско общество Европа
- Конференция на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейски център за нестопанско право
- Европейски център за свобода на печата и медиите
- Европейски граждански форум
- Европейска федерация на журналистите
- Европейско партньорство за демокрация
- Европейски младежки форум
- Защитници на предна линия
- Фондация „Дом на правата на човека“
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Международна комисия на юристите
- Международна федерация за правата на човека
- Европейска мрежа на Международната федерация за планирано родителство

- Международен институт по печата
- Нидерландски хелзинкски комитет
- Институт за европейска политика на „Отворено общество“
- Застъпничество за филантропия
- Протекшън Интернешънъл
- Репортери без граници
- Прозрачност без граници ЕС