

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.3.2010
COM(2010)113 final

**RAPORT INTERMEDIAR AL COMISIEI EUROPENE
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și
verificare**

RAPORT INTERMEDIAR AL COMISIEI EUROPENE CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare

1. INTRODUCERE

La 1 ianuarie 2007, când România a aderat la Uniunea Europeană, a fost stabilit un *Mecanism de cooperare și de verificare (abreviat în continuare „MCV”)*¹ pentru a sprijini România în vederea remedierii anumitor deficiențe în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, precum și pentru a monitoriza progresele realizate în aceste domenii prin intermediul unor rapoarte periodice.

Prezentul raport este un raport *intermediar* care oferă o actualizare tehnică privind evoluțiile semnificative care au avut loc în ultimele șase luni în România în cadrul MCV. Raportul nu conține o evaluare a progreselor realizate. Actualizarea se limitează la măsurile care fie au fost finalizate, fie se așteaptă să fie finalizate în perioada imediat următoare.

Ultimul raport privind progresele realizate, adoptat de Comisie la 22 iulie 2009, și recomandările aferente rămân punctul de reper pentru evaluarea progreselor realizate în raport cu obiectivele de referință și pentru identificarea dificultăților nesoluționate. Comisia va prezenta următoarea evaluare în vara anului 2010.

2. REFORMA SISTEMULUI JUDICIAR ȘI LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI: SITUAȚIA ACTUALĂ

În ultimele șase luni, România nu a fost în măsură să mențină dinamismul reformei pe care îl obținuse până la jumătatea anului 2009. Ultima perioadă electorală a dus la amânarea dezbaterilor parlamentare privind proiectele de coduri de procedură civilă și penală, adoptarea acestora reprezentând următoarea etapă vitală în procesul de reformă. Mai mult, capacitatea sistemului judiciar a cunoscut alte presiuni ca urmare a pierderilor nete de personal și a protestelor din septembrie.

În ultimele șase luni, Direcția Națională Anticorupție (DNA) a continuat să își mențină rezultatele bune. Reconfirmarea în funcție a procurorului general pentru un nou mandat a oferit posibilitatea de a valorifica realizările primului mandat. Progresele realizate de Agenția Națională de Integritate (ANI) au fost consolidate și extinse.

În ceea ce privește reforma sistemului judiciar pot fi consemnate rezultate limitate. Jurisprudența în procesele de corupție la nivel înalt a rămas inconsecventă și

¹ Decizia 2006/928/CE a Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO L 354, 14.12.2006, p.56).

nedisuasivă. Procesele în cazurile de corupție la nivel înalt sunt afectate în continuare de întârzieri procedurale. Ca răspuns la recomandările Comisiei, România a întreprins unele acțiuni în vederea consolidării aplicării strategiei naționale anticorupție la nivel local.

3. PERSPECTIVE

Dat fiind că a doua jumătate a anului 2009 a fost o perioadă dificilă în care s-au realizat progrese limitate, obiectivul specific al României ar trebui să fie adoptarea rapidă a codurilor de procedură civilă și penală, a legislației de punere în aplicare și a studiilor de impact în vederea pregătirii aplicării cu succes a tuturor codurilor noi. În acest sens, cooperarea strânsă și constructivă între diferiții actori politici și sistemul judiciar în vederea susținerii reformelor necesare este indispensabilă și ar trebui considerată ca un aspect de importanță națională.

Comisia va sprijini în continuare România în acest demers și va prezenta următoarea evaluare detaliată a progreselor până în vara acestui an.

4. ACTUALIZARE TEHNICĂ PRIVIND OBIECTIVELE DE REFERINȚĂ

4.1. **Obiectivul de referință nr. 1: asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Suprem al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea efectelor noilor coduri de procedură civilă și de procedură penală**

În urma adoptării în luna iunie a anului trecut a Codului Civil și a Codului Penal, discuțiile privind Codul de Procedură Civilă au început la nivel de comisie în Parlament, însă progresele au stagnat din octombrie 2009 și au fost reluate de abia în februarie 2010, concomitent cu inițierea dezbaterii privind Codul de Procedură Penală.

A început activitatea pregătitoare privind legislația de punere în aplicare necesară pentru intrarea în vigoare a celor patru coduri. Membrii comisiei de redactare au fost selectați, iar Ministerul Justiției (MJ) pregătește o analiză legislativă în vederea asigurării coerenței și consecvenței cadrului juridic relevant. S-au efectuat unele pregătiri inițiale pentru analiza impactului tuturor celor patru coduri, una din cerințele aplicării acestora.

România raportează progrese în curs în unificarea jurisprudenței ca urmare, în parte, a reuniunilor periodice privind practica juridică neunitară, organizate la nivel național. Procedura pentru recursuri în interesul legii la Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ), prin care se stabilește jurisprudența cu forță juridică obligatorie, este în continuare greoaie. Cu toate acestea, practicile simplificate există și ar putea fi dezvoltate în continuare².

² Secția de contencios administrativ și fiscal a ÎCCJ a dezvoltat următoarea practică: atunci când se introduce un recurs în interesul legii care ține de competența secției, aceasta din urmă pregătește un raport adresat plenului în care se propun opțiuni și soluții posibile. Se creează astfel premisele pentru o

Deși Înalta Curte de Casație și Justiție publică în continuare textul integral și rezumatele unei selecții de decizii pe site-ul său internet, precum și buletinele trimestriale ale casației, iar alte instanțe publice anumite decizii, în intervalul cuprins între vara anului 2009 și luna ianuarie 2010, pe portalul internet național (Jurindex) nu au mai fost adăugate alte decizii judecătorești³.

De la jumătatea anului 2009, nu s-a putut nota nicio îmbunătățire efectivă în ceea ce privește situația dificilă a resurselor umane în sistemul judiciar. Creșterea de două ori mai mare a numărului de pensionări în rândul magistraților în 2009 a compensat numărul mare de recrutări și a produs un sold negativ semnificativ la nivel de personal, ceea ce adaugă constrângeri suplimentare sistemului. Mai mult, protestele judiciare din septembrie au acutizat întârzierile și se consideră că au contribuit la creșterea semnificativă a numărului de cazuri pendinte.

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a adoptat un studiu provizoriu privind volumul optim de lucru al judecătorilor, concluziile studiului fiind puse în aplicare în vederea testării în instanțe timp de un an, cu începere din decembrie 2009. Acest sistem are ca scop asigurarea unei alocări mai echitabile a volumului de lucru în instanțe și asigurarea unei baze pentru realocarea posturilor cu începere din 2011. S-a încheiat cu succes un proiect pilot privind cadrele de conducere din instanță, fiind necesară punerea în aplicare la nivel național a acțiunilor inițiate ca urmare a acestui proiect. În acțiunea inițiată în urma unui alt proiect pilot, CSM a întreprins demersurile inițiale de facilitare a transferului anumitor sarcini administrative către personalul auxiliar. Odată aplicate, aceste două măsuri ar trebui să crească eficiența procedurilor instanțelor și să contribuie la o mai bună gestionare administrativă a instanțelor.

Inspectorii judiciari au fost recrutați de la începutul anului 2009 în urma procedurilor de recrutare revizuite pentru a asigura o mai bună reprezentare geografică. Procedura de recrutare pentru inspectorii a fost, cu toate acestea, contestată în instanță de către Procurorul General pe motiv că nu ar fi suficient de obiectivă și că, prin urmare, ar compromite independența inspectoratului. Activitatea de revizuire a actelor normative privind inspecția judiciară este în desfășurare, ca și pregătirea unui buletin de jurisprudență privind deciziile disciplinare. Mai mult, CSM și-a asumat angajamentul de a publica, de la începutul acestui an, toate deciziile disciplinare în momentul emiterii.

discuție bine pregătită la care participă judecătorii care cunosc cel mai bine subiectul și pentru o mai mare eficiență a recursurilor în interesul legii.

³

Prin publicarea tuturor deciziilor judecătorești într-un singur loc, menirea Jurindex era de a garanta că întreaga jurisprudență a instanțelor este publicată și accesibilă tuturor, contribuind astfel la o mai mare transparență a actului de justiție.

4.2. Obiectivul de referință nr. 2: instituirea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate cu competențe de verificare a averii, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive

Rezultatele încurajatoare ale Agenției Naționale de Integritate (ANI) au continuat în a doua jumătate a anului 2009⁴. Instanțele au confirmat constatările privind averile nejustificate în două cazuri, dispunând confiscarea unor bunuri importante. Aceste decizii pot face obiectul unui recurs. Deciziile în alte patru cazuri de confiscare nu au fost formulate deocamdată. De asemenea, Agenția a trimis un număr important de cazuri procurorilor în vederea urmăririi penale, precum și diferitelor autorități pentru demersuri disciplinare. În instanțe, ANI a apărut, în mod consecvent, constatările sale cu privire la incompatibilități sau conflicte de interese.

În prezent, agenția și-a stabilit nivelul interimar de personal și ar trebui să fie deplin operațională de îndată ce sistemul informatic de prelucrare a declarațiilor de avere și interese va fi complet implementat în 2010. Toate declarațiile de avere și interese primite în 2009 sunt accesibile publicului prin intermediul unui portal de pe site-ul internet al ANI.

Agenția emite comunicate de presă pentru a face cunoscute constatările sale privind incompatibilitățile, conflictele de interese și averile nejustificate, precum și rezultatul acțiunilor în instanță aferente și acțiunile disciplinare. Stadiul cazurilor de pe rolul instanțelor poate fi urmărit, de asemenea, online. ANI cooperează cu două ONG-uri în vederea sensibilizării opiniei publice și a elaborării activităților de prevenire.

Rolul Consiliului Național de Integritate (CNI) de organ de control al ANI nu a fost exercitat în mod eficient.

4.3. Obiectivul de referință nr. 3: pe baza progreselor înregistrate până în prezent, continuarea realizării unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt

Direcția Națională Anticorupție (DNA) și-a menținut rezultatele bune în ceea ce privește anchetele imparțiale în cazurile de corupție la nivel înalt⁵. Aceste rezultate încep să se regăsească și la nivelul instanțelor, numărul total al condamnărilor definitive crescând cu o treime în 2009 comparativ cu 2008. S-a emis o condamnare în primă instanță împotriva unui actual membru al Parlamentului și fost secretar de

⁴ Din 22 mai 2009 până în 4 ianuarie 2010, ANI a finalizat 769 de verificări și a trimis 174 de dosare suplimentare instituțiilor competente pentru a aplica sancțiuni sau pentru a începe urmărirea penală. Din aceste 174 dosare, două dosare au fost trimise instanțelor în vederea confiscării averilor nejustificate, 60 de dosare au fost trimise organismelor disciplinare pentru confirmarea constatărilor ANI cu privire la incompatibilități sau conflicte de interese, iar 112 dosare au fost transmise procurorilor pentru anchetarea suspiciunilor de declarații false sau alte infracțiuni. Din 22 februarie, s-au aplicat sancțiuni de către organismele disciplinare în unsprezece cazuri privind incompatibilitatea funcționarilor.

⁵ În perioada cuprinsă între 1 iulie și 31 octombrie, DNA a trimis în instanță 122 de învinuiri în 45 de cazuri, inclusiv un fost prim-ministru și actual membru al Parlamentului, un fost consilier al unui prim-ministru și fost membru al Parlamentului, un expert parlamentar și fost membru al Parlamentului, un fost președinte al Oficiului Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, patru primari, un primar adjunct, un prefect adjunct, doi directori ai agențiilor publice și cinci directori ai companiilor naționale.

stat. S-a luat o decizie finală de condamnare împotriva unui primar și a unui fost primar adjunct pentru luare de mită. Aceștia își vor ispăși pedeapsa în închisoare. Cu toate acestea, în același timp, sancțiunile aplicate de instanțe pentru cazurile de corupție la nivel înalt, în ansamblu, par în continuare prea ușoare și nedisuasive, ca în perioadele precedente: în jumătate din hotărârile finale de condamnare s-a aplicat pedeapsa minimă, iar în trei sferturi din acestea sancțiunile sunt suspendate.

Această analiză este confirmată de un studiu al unui grup comun de lucru cu privire la identificarea infracțiunilor de corupție, studiu care a fost prezentat în iunie 2009⁶. Ca o primă acțiune inițiată în urma studiului, Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) a elaborat un proiect de ghid pentru instanțe. În acest stadiu, este prea devreme să se evalueze utilitatea operațională a acestui ghid. Specialiștii în domeniu au sugerat că varianta finală a ghidului, pe care ÎCCJ o va stabili în urma unui proces de consultare, va trebui să fie suficient de precisă și va trebui să includă exemple sau cazuri care să îi asiste pe judecători în emiterea sentințelor. Varianta finală a ghidului va trebui să abordeze nu numai consecvențele, ci și indulgența din jurisprudența privind corupția astfel cum se menționează în studiul grupului comun de lucru. Acțiunile inițiate ca urmare a tuturor celor nouă recomandări incluse în studiu ar trebui monitorizate îndeaproape.

În ceea ce privește durata procedurii în instanță, procesele în cazurile mediatizate sunt în continuare îndelungate. În toate cazurile în care erau implicați acuzați de la nivel înalt, s-au ridicat cel puțin o dată excepții de neconstituționalitate. Deși până în prezent Curtea Constituțională a respins practic toate aceste cereri, multe cazuri au fost amânate cu peste 6 luni, timp în care procesul a fost suspendat în așteptarea deciziei privind excepțiile de neconstituționalitate. Două amendamente legislative alternative de limitare a caracterului suspensiv al excepțiilor de neconstituționalitate sunt pendinte în Parlament din septembrie 2009.

De la jumătatea anului 2009, Parlamentul a permis începerea urmăririi penale, la cererea procurorilor, într-un caz în care era implicat un fost ministru, care este membru al Parlamentului.

Definirea sferei fondurilor publice într-un caz la nivel înalt, cu privire la presupusul abuz în serviciu și încălcarea legii privind achizițiile publice într-o societate de stat cauzează îngrijorare cu privire la acțiunile juridice inițiate într-o serie de cazuri similare de fapte presupuse de corupție la nivel înalt, care sunt în curs de anchetare sau care au ajuns în instanță⁷.

4.4. Obiectivul de referință nr. 4: adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special în administrația locală

De la jumătatea anului 2009, România a întreprins unele acțiuni în vederea întăririi mecanismelor de coordonare și monitorizare pentru strategia națională anticorupție

⁶ Grupul comun de lucru era format din reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, ai Direcției Naționale Anticorupție, ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, ai Ministerului Public și ai Ministerului de Justiție.

⁷ Cazul se referea la un presupus abuz în serviciu, cu un prejudiciu estimat la 3 milioane EUR. Învinuții, printre care un actual membru al Parlamentului au fost achitați definitiv de către ÎCCJ la 28 septembrie 2009, în urma deciziei de achitare din 19 februarie 2009.

ca răspuns la recomandările Comisiei. Comitetul de monitorizare s-a întrunit mai frecvent; a fost instituit un nou grup de lucru tehnic format din reprezentanți ai sectoarelor implicate în punerea în aplicare și ai administrației publice locale. Unele municipalități și primării s-au voluntariat pentru a aplica, în vederea testării, măsurile anticorupție în localitățile respective. Se prevede, de asemenea, extinderea strategiei anticorupție la alte sectoare vulnerabile care nu fac obiectul acesteia, precum inspecția muncii, care intră în sfera de competență a Ministerului Muncii.

Strategiile locale de combatere a corupției pregătite de parchetele județene par a da rezultate, înregistrându-se o creștere a numărului de trimeri în judecată și a anchetelor inițiate ex-officio⁸. Pentru prima dată, bugetul Ministerului Public prevede crearea unui fond pentru efectuarea de operațiuni sub acoperire de către parchetele județene. Au fost raportate exemple de cooperare cu succes între procurori și Direcția Generală Anticorupție (DGA) a Ministerului Administrației și Internelor (MAI).

În ceea ce privește prevenirea, DGA a elaborat și a inițiat aplicarea unei noi metodologii pentru identificarea riscurilor și vulnerabilităților la corupție în cadrul MAI și a continuat campaniile de sensibilizare a opiniei publice, adresându-se cetățenilor pentru a-i descuraja să ofere mită. MAI intenționează să facă apel la Centrul Național pentru Integritate și să consolideze rolul acestuia, cu finanțare asigurată pentru următorii doi ani, astfel încât să poată să consolideze rețeaua de grupuri de acțiune anticorupție și să crească intensitatea activităților de formare pe care centrul le furnizează.

Activitatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de revizuire și consolidare a rolului consilierilor pe probleme de etică din cadrul instituțiilor publice este în desfășurare, estimându-se că proiectul de legislație va fi înaintat în curând Parlamentului.

⁸ Statisticile indică 173 de trimeri în judecată cu 273 de învinuți în 2009 comparativ cu 81 de trimeri în judecată cu 180 de învinuți în 2008.