

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.2.2011
COM(2011) 80 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 instituit un *Mecanism de cooperare și de verificare (abreviat în continuare „MCV”)*¹, pentru a sprijini România în vederea remedierii deficiențelor din 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 raportului MCV. Acesta se axează pe răspunsul României la recomandările Comisiei și nu conține o evaluare integrală a progreselor înregistrate. Actualizarea se limitează la măsurile care au fost finalizate sau se așteaptă să fie finalizate în perioada imediat următoare.

Ultimul raport privind progresele, adoptat de Comisie la data de 20 iulie 2010, și recomandările acestuia rămân punctul de reper pentru evaluarea progreselor realizate în raport cu obiectivele de referință și pentru identificarea provocărilor care mai trebuie abordate. Comisia va prezenta următoarea evaluare în vara anului 2011.

2. REFORMA SISTEMULUI JUDICIAR ȘI COMBATEREA CORUPȚIEI: REZUMATUL EVOLUȚIILOR ÎNREGISTRATE

De la ultimul raport al Comisiei, România a luat o serie de măsuri importante în vederea îmbunătățirii celerității procesului judiciar, prin adoptarea și punerea în aplicare a Legii micii reforme în justiție (o lege procedurală care va duce la tratarea mai rapidă a cauzelor) și prin modificarea Legii Curții Constituționale, conform recomandărilor Comisiei. De asemenea, România și-a continuat pregătirile pentru punerea în aplicare a noului cadru legislativ privind dreptul civil și penal, prin lansarea unei analize a impactului a noilor coduri și prin continuarea punerii în aplicare a legislației. În același timp, România a pregătit, de asemenea, propuneri de închidere a unor instanțe și parchete neviabile și de realocare a personalului din aceste locații. În plus, România a pregătit propuneri de consolidare a recrutării magistraților și a formării inițiale a acestora.

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).

În ultimele șase luni, Direcția Națională Anticorupție (DNA) și-a menținut rezultatele convingătoare în ceea ce privește anchetarea cazurilor de corupție la nivel înalt. În această perioadă, s-a putut observa o creștere a numărului condamnărilor nedefinitive și a pedepselor disuasive și a fost lansată o analiză de impact independentă a ultimelor două strategii anticorupție. Cu toate acestea, în privința cazurilor importante de corupție la nivel înalt nu s-au înregistrat evoluții importante în instanță de la ultima evaluare a Comisiei.

Ca urmare a recomandărilor Comisiei, România a adoptat o lege îmbunătățită de asigurare a funcționării Agenției Naționale de Integritate (ANI). Totuși, în aceeași perioadă, chiar dacă autoritățile au continuat să îmbunătățească cadrul juridic și funcționarea sistemului judiciar, Parlamentul a decis reduceri bugetare importante în ceea ce privește ANI în contextul constrângerilor bugetare generale. De asemenea, Parlamentul a împiedicat investigarea cazurilor de suspiciune de comitere a unor acte de corupție de către un fost ministru. Alegerile pentru Consiliul Superior al Magistraturii au fost umbrite de contestarea în justiție a acestora și au dus la anularea de către Curtea Constituțională a alegerilor privind patru membri ai CSM.

3. PERSPECTIVE

De la ultima evaluare efectuată de Comisie, România a răspuns în mod constructiv la recomandările Comisiei.

Pentru a consolida dinamismul reformei care a fost reînviat, România ar trebui să se axeze pe pregătirea temeinică în vederea punerii în aplicare a noilor coduri și ar trebui, de asemenea, să dispună revizuirea cuprinzătoare a modului de funcționare a sistemului judiciar, pentru a sprijini punerea în aplicare a ajustărilor structurale suplimentare care se impun și a investițiilor necesare pentru a asigura celeritatea, calitatea și consecvența procesului judiciar. Preluarea mandatului de către noul Consiliu Superior al Magistraturii reprezintă o ocazie importantă pentru a iniția o cooperare strânsă și constructivă în această privință între diferiții actori din domeniul politic și judiciar.

Până la următoarea evaluare a Comisiei, din vara anului 2011, România ar trebui să se axeze în special pe lansarea unei revizuirii independente a sistemului judiciar, pe reforma sistemului disciplinar pentru magistrați, pe măsurile de îmbunătățire a celerității proceselor care au ca obiect cazuri de corupție la nivel înalt și pe consolidarea politicii anticorupție generale.

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

4. ACTUALIZARE PRIVIND SITUAȚIA ACTUALĂ

Reforma sistemului judiciar

De la ultima evaluare a Comisiei, România a adoptat *Legea micii reforme în justiție*, în vederea îmbunătățirii celerității procedurilor judiciare și în vederea realizării de progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a unora dintre reformele prevăzute prin noile coduri. Legea micii reforme în justiție introduce principiul oportunității,

care oferă mai multe posibilități organelor de urmărire penală să nu continue instrumentarea, de exemplu atunci când dovezile existente nu justifică investigațiile suplimentare; legea introduce, de asemenea, posibilitatea ca procuratura să preia rapoarte înaintate de poliție în unele cazuri minore. Această lege simplifică procedurile judiciare și prevede posibilitatea recunoașterii vinovăției, scurtându-se astfel durata procesului. De asemenea, Legea micii reforme în justiție simplifică procedura de recurs în interesul legii, care se prevede să rămână principalul mijloc de unificare juridică.

În ultimele șase luni, România a adoptat o serie de măsuri structurale pentru a aborda problema presantă a *deficitelor de capacitate ale sistemului judiciar*. În momentul în care va fi disponibilă analiza de impact privind noile coduri, vor fi necesare măsuri suplimentare de asigurare a redistribuirii resurselor. De la ultimul raport al Comisiei, România a finalizat o propunere de închidere a douăzeci și patru de instanțe și a parchetelor aferente, care fie nu erau operaționale, fie aveau un volum de lucru insuficient². În plus, România a pregătit propuneri de consolidare a recrutării și formării magistraților. Cu toate acestea, capacitatea Institutului Național al Magistraturii nu a fost încă sporită în conformitate cu cerințele în materie de resurse ale magistraturii, iar bugetul acestuia pe 2011 a fost redus (ca parte a consolidării fiscale naționale necesare). Propunerile de transferare a anumitor sarcini administrative de la judecători la personalul auxiliar și de a introduce manageri de instanță sunt încă în curs.

În România, au avut loc discuții preliminare referitor la o *revizuire a funcționării sistemului judiciar*, recomandată de Comisie. Totuși, această revizuire nu a fost încă lansată. Efectuarea unei evaluări independente a modului de funcționare a sistemului judiciar ar contribui la identificarea măsurilor necesare pentru a consolida eficiența sistemului. Raportul recent privind vulnerabilitățile sistemului judiciar român, elaborat de o echipă de magistrați, avocați, academicieni și reprezentanți ai societății civile, reprezintă o contribuție utilă la această activitate.

De la ultimul raport al Comisiei, România a întreprins măsuri pentru a da curs recomandărilor Comisiei privind *sistemul disciplinar* al magistraturii. Consiliul Superior al Magistraturii a pregătit propuneri de clasificare a gravității abaterilor disciplinare, pentru a extinde sfera sancțiunilor și pentru a introduce o scară de pedepse adecvată. Este nevoie de legislație pentru implementarea acestor propuneri. În plus, au fost efectuate o serie de evaluări ale Inspecției Judiciare și ale inspectorilor din cadrul acesteia, fiind prevăzut ca unele dintre acestea să fie repetate periodic în viitor³.

În ceea ce privește *alegerile pentru Consiliul Superior al Magistraturii*, legalitatea mandatelor mai multor membri ai Consiliului a fost contestată, fiind introdusă și o acțiune în instanță în acest sens, decizia finală nefiind încă pronunțată. Decizia Curții

² Numărul de instanțe propuse a fi închise este cu nouă mai mare decât numărul de instanțe prevăzut în vară, dar este cu mult mai mic decât cel propus inițial de experți externi în 2005. Prin această propunere, vor deveni vacante 50 de posturi de judecător (38 dintre acestea fiind în prezent ocupate) și 47 de posturi de procuror (38 dintre acestea fiind în prezent ocupate), aceste posturi urmând a fi realocate.

³ Revizuirea include: un raport de activitate pregătit de conducerea Inspecției Judiciare, care acoperă primele șase luni ale anului 2010, un raport de evaluare a fiecărui inspector și un raport de audit privind conducerea Inspecției Judiciare, elaborat de Unitatea de audit a Consiliului Superior al Magistraturii.

Constituționale din ianuarie de a invalida alegerile în cazul unora dintre membri creează posibilitatea de a asigura credibilitatea noului Consiliu. Va fi important să se asigure funcționarea între timp a Consiliului, până la organizarea de noi alegeri pentru pozițiile invalidate.

Trebuie depuse în continuare eforturi pentru a se da curs recomandării Comisiei de a asigura faptul că *întreaga jurisprudență a instanțelor este publicată într-o bază de date ușor de utilizat și în care căutările se efectuează cu ușurință*. Au fost publicate noi hotărâri pe portalul online de jurisprudență, Jurindex, dar în prezent colecția este limitată la hotărârile Curților de Apel (și hotărârile unui tribunal) din 2008, 2009 și primele două luni ale anului 2010.

Principala provocare a României în lunile următoare în ceea ce privește reforma judiciară va fi de a se pregăti cu succes pentru *intrarea în vigoare a celor patru noi coduri*. Codurile introduc un cadru și proceduri legislative noi în materie de drept civil și penal, fapt care reprezintă o provocare importantă, date fiind deficiențele existente în ceea ce privește capacitatea și consecvența procesului judiciar. România a făcut un pas important în ceea ce privește lansarea unei analize de impact⁴ a noilor coduri, în vederea evaluării implicațiilor în ceea ce privește personalul și ajustările legislative și structurale necesare. S-au înregistrat progrese în ceea ce privește legislația de punere în aplicare: au fost înaintate Parlamentului⁵ proiecte de legi de punere în aplicare a codului civil și penal, fiind în curs de elaborare legile de punere în aplicare a codurilor de procedură. În momentul în care autoritățile române vor primi analiza de impact finală, va trebui pregătit un plan de punere în aplicare cuprinzător și vor fi necesare cursuri de formare pentru a se asigura faptul că punerea în aplicare se desfășoară în bune condiții și este eficace.

Combaterea corupției

De la ultimul raport al Comisiei, *Direcția Națională Anticorupție (DNA)* a continuat să obțină rezultate bune în ceea ce privește investigarea cazurilor de corupție la nivel înalt, trimițând în instanță un număr semnificativ de persoane, inclusiv un membru al Parlamentului European, trei foști miniștri, doi foști secretari de stat și câțiva magistrați⁶. În aceeași perioadă, Parlamentul a dat un vot negativ în ceea ce privește solicitarea de a se permite percheziția unui calculator personal, într-o anchetă în curs privind o suspiciune de comitere a unor acte de corupție de către un fost ministru. Prin urmare, parchetul va trebui să utilizeze toate celelalte dovezi disponibile în acest caz. În alt caz de suspiciune de acte de corupție care privește aceeași persoană, Parlamentul a dat un vot negativ în ceea ce privește solicitarea de deschidere a unei anchete. Într-o altă anchetă în curs privind un caz de suspiciune de

⁴ Consultanții și-au început activitatea printr-un raport inițial, aprobat în decembrie 2010. Raportul final privind analiza de impact este prevăzut pentru aprilie 2011.

⁵ Legea de punere în aplicare a codului civil a fost aprobată de Senat la 8 decembrie și se află în prezent în Camera Deputaților. Legea de punere în aplicare a codului penal este în prezent discutată în Senat.

⁶ La 2 noiembrie, DNA a pus sub acuzare un fost ministru al apărării, un fost secretar de stat în Ministerul Apărării și un actual membru al Parlamentului European. La 15 decembrie, DNA a pus sub acuzare un fost ministru al justiției (care în prezent este membru al Parlamentului) și un fost ministru al comunicațiilor, precum și alți patru pârâți. În primele trei trimestre ale anului 2010, au fost trimiși în instanță treisprezece magistrați, față de trei magistrați în 2009. Unsprezece dintre cei treisprezece magistrați au fost trimiși în instanță începând din luna mai, inclusiv un judecător al Înaltei Curți și un procuror-șef din cadrul unui parchet atașat la o Curte de Apel.

acte de corupție care privește un membru al Parlamentului, Parlamentul nu a aprobat solicitarea parchetului de arestare preventivă.

Din datele referitoare la *hotărârile judecătorești privind cauzele de corupție la nivel înalt* reiese că în primele trei trimestre ale anului 2010 s-a înregistrat o creștere a numărului hotărârilor de condamnare, precum și a sentințelor de condamnare la pedepse cu închisoarea. Acest lucru poate indica o tendință de a se pronunța sentințe mai disuasive, în cazul în care această tendință se confirmă pe o perioadă mai mare. Propunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție de a monitoriza jurisprudența în cauzele de corupție la nivel înalt denotă o implicare mai activă a Curții în promovarea unificării jurisprudenței în acest domeniu. Cu toate acestea, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a dat până în prezent curs unei inițiative a unor judecători de la Curtea de Apel din București, care au publicat orientări detaliate privind stabilirea sentințelor, inclusiv pentru cauzele de corupție.

România a eliminat o cauză importantă a întârzierilor în procesele privind cazurile de corupție la nivel înalt prin adoptarea de *modificări la Legea Curții Constituționale*. Prin aceste modificări, care dau curs recomandărilor Comisiei, se elimină suspendarea proceselor în cazurile în care se invocă excepții de neconstituționalitate. Au fost deja constatate primele efecte pozitive în anumite cauze. Dispozițiile Legii micii reforme în justiție sunt menite, de asemenea, să contribuie în acest sens, în special prin simplificarea procedurilor judiciare, prin eliminarea suspendării proceselor penale atunci când se invocă excepții de ilegalitate și prin reducerea volumului de muncă al Înaltei Curți.

Mai trebuie realizată o analiză cuprinzătoare a întârzierilor specifice a cauzelor de corupție la nivel înalt, așa cum recomandase Comisia. O serie de instituții, inclusiv Înalta Curte, Inspekția Judiciară, DNA-ul și Ministerul Justiției, au reflectat, în grade diferite, asupra acestei chestiuni. Aceste inițiative oferă o bază utilă de reflecție privind viitoarele soluții.

România a răspuns prompt la recomandarea Comisiei, prin adoptarea unei legi revizuite privind *Agenția Națională de Integritate (ANI)*⁷. Noua lege a fost adoptată în cadrul unei sesiuni speciale a Parlamentului României, convenite la solicitarea președintelui. Noua lege abordează principalele motive de preocupare ale Comisiei, în special prin reinstituirea posibilității confiscării averilor nejustificate. Legea revizuită introduce, de asemenea, unele noi dispoziții menite să consolideze eficacitatea cadrului juridic⁸. Eficiența noului cadru juridic va trebui demonstrată prin obținerea de noi rezultate.

În decembrie, în contextul constrângerilor bugetare generale, Parlamentul a redus semnificativ bugetul ANI pe 2011. Această reducere bugetară poate împiedica publicarea declarațiilor de avere și de interese. Acest lucru ar constitui un obstacol în ceea ce privește transparența averilor și eficacitatea verificărilor efectuate de ANI, care se bazează parțial pe semnalele provenite de la public.

⁷ Noua lege, adoptată de Parlament la 24 august și promulgată de președinte la 31 august, a intrat în vigoare la 6 septembrie.

⁸ Un exemplu îl reprezintă introducerea cerinței ca demnitarii să declare contractele finanțate din fonduri de stat, locale și externe de care beneficiază direct sau indirect. ANI consideră că acest lucru va contribui la identificarea conflictelor de interese.

Procurorii DNA au efectuat anchete penale privind polițiști de frontieră și vameși, ce au dus la o operațiune anticorupție de mari proporții la frontiere, în februarie, care s-a concretizat prin numeroase arestări. Este foarte important să se furnizeze resursele umane pentru a ocupa posturile vacante în perioada în care se desfășoară procedurile judiciare corespunzătoare care urmează acestor arestări.

Numărul de *anchete și de puneri sub acuzare pentru acte de corupție minore și de importanță medie la nivel local* a continuat să crească de la ultimul raport al Comisiei⁹. Majoritatea cazurilor rezultă în continuare din cooperarea cu Direcția Generală Anticorupție (DGA) a Ministerului Administrației și Internelor. Se pare că sunt prevăzute și măsuri de consolidare a cooperării dintre parchet și Serviciul de Investigare a Fraudelor (SIF) din cadrul Poliției Române.

În ultimele șase luni, România a lansat o *evaluare independentă a strategiei naționale anticorupție a României*, ca răspuns la recomandarea Comisiei. O evaluare internă a rezultatelor intermediare ale strategiei, efectuată anterior, a confirmat o altă recomandare a Comisiei, cu privire la necesitatea consolidării politicii anticorupție generale prin coordonare la nivel înalt¹⁰. Până acum, nu s-au întreprins acțiuni concrete în această privință. În ultimele șase luni, au fost aplicate în continuare diverse măsuri de prevenire a corupției¹¹.

România a pregătit o serie de amendamente legislative la legislația privind *achizițiile publice* ca răspuns la recomandările Comisiei în acest domeniu. După cum s-a indicat deja în ultimul raport al Comisiei, România a introdus în Legea privind achizițiile publice¹² noi dispoziții care definesc mai detaliat conflictul de interese. Aceste dispoziții reglementează cazurile în care persoanele care dețin funcții de conducere într-o societate comercială care depune o ofertă într-o procedură de achiziții publice are legături de familie sau comerciale cu persoane care au funcții de decizie în cadrul autorității contractante. Alte modificări, de simplificare a sistemului de contestații administrativ-jurisdicționale, sunt menite să accelereze procedura de achiziții publice¹³. Acum, pot fi semnate contractele de achiziții după respingerea contestațiilor de către organismul administrativ de soluționare a contestațiilor, chiar dacă s-a introdus o cale de atac. Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) intenționează să încheie protocoale de cooperare administrativă, pentru a accesa bazele de date care permit identificarea

⁹ În primele nouă luni ale anului 2010, parchetele locale au pus sub acuzare 406 pârâți pentru infracțiuni de corupție, comparativ cu 193 în perioada echivalentă din 2009 și 115 în perioada echivalentă din 2008.

¹⁰ Revizuirea a identificat, de asemenea, lipsa unei abordări naționale și unitare în ceea ce privește prevenirea și combaterea corupției, insuficiența mecanismelor de monitorizare și raportare și lipsa indicatorilor de impact, ceea ce împiedică evaluarea strategiei.

¹¹ Aceste măsuri includ: acțiuni continue de implementare a unei noi metodologii pentru identificarea riscurilor și vulnerabilităților la corupție în Ministerul Administrației și Internelor; propuneri suplimentare care derivă din dezbaterile anticorupție găzduite de Centrul Național de Integritate; conferințe de promovare a celor mai bune practici în administrația publică, organizate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. De asemenea, sunt în curs de elaborare propuneri de consolidare a mecanismelor de prevenire și detectare a cazurilor de corupție în ceea ce privește procedurile de achiziții din sectorul public.

¹² Aceste dispoziții au fost introduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului 76/2010, aprobată prin Legea 278/2010.

¹³ Aceste dispoziții sunt incluse, de asemenea, în Legea 278/2010.

eventualelor situații de conflict de interese. Impactul concret al acestor dispoziții rămâne de demonstrat în practică.