



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 22.1.2014
COM(2014) 37 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de
verificare

{SWD(2014) 37 final}

1. INTRODUCERE

În iulie 2012, la cinci ani după crearea mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), Comisia Europeană a publicat un raport bazat pe o evaluare generală a progreselor înregistrate de România¹. În raport se constata că existau multe dintre elementele fundamentale necesare și că MCV a contribuit în mod semnificativ la reforma din România. Atenția se deplasa spre punerea în aplicare a reformelor. Raportul, metodologia și concluziile acestuia au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de către Consiliul de Miniștri².

Raportul a fost marcat și de evenimentele petrecute în iulie 2012 în România, ridicând întrebări specifice cu privire la statul de drept și independența justiției din România. Aceste aspecte au fost abordate de Comisie în cadrul unui raport intermediar publicat în ianuarie 2013³. În raportul respectiv s-a concluzionat că România pusese în aplicare doar unele dintre recomandările Comisiei care vizau aspectele menționate. S-a constatat, de asemenea, necesitatea accelerării progreselor în ceea ce privește recomandările Comisiei referitoare la reforma sistemului judiciar, la integritate și la lupta împotriva corupției.

În prezentul raport sunt evaluate progresele pe care România le-a înregistrat în cele două domenii principale ale MCV – reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției – de la publicarea rapoartelor amintite. Pe baza rapoartelor MCV publicate până în prezent se poate observa că progresele nu au fost ușor de obținut, iar cele obținute într-un domeniu pot fi îngrădite sau negate de regrese în alt domeniu. În decembrie 2013, acțiunile Parlamentului au demonstrat că principiile și obiectivele centrale ale reformei continuă să fie puse la încercare – pentru reiterarea acestor principii a fost necesară intervenția Curții Constituționale. Din această cauză este deosebit de dificil să se evalueze caracterul durabil al reformei și să se aprecieze dinamismul care există la nivel intern pentru asigurarea unei tendințe general pozitive.

Trebuie remarcat faptul că împrejurările dificile din 2012 nu au atenuat hotărârea unui număr mare de instituții și de persoane din România de a continua consolidarea progreselor. Comisia consideră că procesul de monitorizare din cadrul MCV, oportunitățile oferite de fondurile UE și angajamentul constructiv manifestat de Comisie și de numeroase state membre continuă să reprezinte un sprijin valoros pentru reforma din România. Următorul raport va fi întocmit în aproximativ un an.

2. STAREA PROCESULUI DE REFORMĂ DIN ROMÂNIA

2.1 Sistemul judiciar

Independența sistemului judiciar și statul de drept au constituit o temă specială a raportului din iulie 2012 și a raportului ulterior din ianuarie 2013⁴. De asemenea, această temă s-a aflat în mod constant în centrul dezbaterilor din România, instituțiile judiciare punând un accent

¹ COM(2012) 410 final.

² 24 septembrie 2012.

³ COM(2013) 47 final. Analizele și recomandările raportului au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de Consiliul Afaceri Generale la 11 martie 2013.

⁴ COM(2012) 410 final , COM(2013) 47 final.

mai mare pe această parte a activității lor. Este posibil ca acest lucru să fi influențat nivelul de încredere în instituțiile judiciare din România⁵.

Independența sistemului judiciar și statul de drept

Ordinea constituțională

Deși nu fac strict parte din sistemul judiciar, Constituția și Curtea Constituțională se află în centrul statului de drept. Acțiunea de contestare a autorității Curții Constituționale din vara anului 2012 nu a fost repetată și, în plus, i-a consolidat rolul de arbitru important. Curtea Constituțională va continua să joace un rol esențial în apărarea unor principii-cheie, cum ar fi separarea puterilor, precum și în cadrul unor eventuale discuții viitoare asupra modificării Constituției.

Odată cu reluarea, probabil în cursul acestui an, a dezbaterilor constituționale, este de asemenea important să se ofere Consiliului Superior al Magistraturii posibilitatea de a face observații cu privire la toate domeniile care țin de sistemul judiciar. Mai precis, va trebui să se acorde atenție excluderii acelor modificări care măresc posibilitatea politicianilor de a influența factorii de decizie din sistemul judiciar sau de a contesta independența și autoritatea sistemului judiciar. Din acest motiv, angajamentul guvernului de a consulta Comisia de la Veneția, în special, este un semn important al angajamentului României de a-și baza toate modificările constituționale viitoare pe norme europene. Autoritățile române și-au exprimat, de asemenea, intenția clară de a ține Comisia Europeană la curent.

Presiunea exercitată asupra independenței sistemului judiciar

În vara și în toamna anului 2012, Comisia a primit din partea instituțiilor judiciare un număr mare de mesaje în care erau redată critici directe lansate de politicieni și atacuri mediatice motivate politic la adresa unor judecători, procurori și membri ai familiilor acestora, precum și la adresa unor instanțe și a unor parchete⁶. Se pare că, din iulie 2012, atacurile de acest gen au scăzut în număr și în forță, însă ele continuă să existe. Există, de exemplu, cazuri de critică directă adresată unor instituții judiciare și unor magistrați cu puțin timp înainte de pronunțarea unor hotărâri judecătorești care vizau persoane politice importante.

Acest lucru contrastează cu practicile din numeroase alte state membre, unde măsura în care politicienii emit comentarii asupra unor hotărâri judecătorești este limitată de respectul pentru principiul separării puterilor și al independenței justiției, asigurat fie prin norme, fie prin convenții.

CSM și-a îndeplinit rolul de principal garant al independenței justiției într-un mod sistematic și profesionist, ceea ce a ajutat ca acest aspect să fie luat în considerare cu mai multă seriozitate de către cetățeni și politicieni. Acest rol s-a dovedit a fi o parte tot mai importantă a sarcinilor CSM, iar el ar putea fi consolidat prin intermediul unei proceduri clare și transparente privitoare la modul de reacție al CSM în astfel de cazuri. CSM ar putea, de asemenea, să exploreze alte modalități de a manifesta susținere instituțională pentru aplicarea

⁵ Conform Eurobarometrului special nr. 385 realizat pe tema justiției, 44 % din români au încredere în sistemul judiciar, ceea ce nu este foarte departe de media UE (53 %), România situându-se pe locul 17 în UE-28 în ceea ce privește încrederea.

⁶ COM(2013) 47 final, p. 4.

în practică a independenței sistemului judiciar prin sprijinirea diferiților magistrați în astfel de situații⁷.

Ministrul Justiției a condus, de asemenea, o inițiativă utilă de stabilire a unui dialog între media și magistrați. Relațiile dintre aceștia ar putea fi îmbunătățite printr-o mai bună înțelegere reciprocă, precum și printr-o abordare profesionistă a instituțiilor judiciare față de mijloacele de comunicare în masă. Cu toate acestea, va fi dificil să se înregistreze progrese dacă magistrații și hotărârile judecătorești vor continua să fie ținta unor critici lansate de persoane publice.

Respectarea hotărârilor judecătorești

Cele de mai sus se leagă de un aspect important al separării puterilor și al statului de drept, respectarea hotărârilor judecătorești, și se manifestă pe mai multe planuri. Nerespectarea unor hotărâri judecătorești sau cazurile în care hotărârile judecătorești sunt contestate în mod nejustificat de către administrația publică constituie o atingere adusă naturii obligatorii a hotărârilor judecătorești.

Acest lucru este o problemă atunci când sunt vizate cele mai înalte organisme ale statului. Din iulie 2012, magistrații au fost nevoiți de mai multe ori să se adreseze Curții Constituționale ca urmare a lipsei de voință a Parlamentului de a proceda la încetarea anumitor mandate pe baza unor hotărâri judecătorești definitive în care se stabilea incompatibilitatea unui parlamentar. Cea mai recentă hotărâre a Curții Constituționale în această privință datează din noiembrie 2013, dar Senatul nu a luat încă nicio măsură.

Numirile la nivel înalt

Numirile din sistemul judiciar constituie unul dintre cele mai clare moduri de demonstrare a independenței judecătorilor și a procurorilor. Procesul MCV a subliniat importanța unor proceduri de numire clare și obiective, care să fie respectate⁸: numirile nepolitice ale unor persoane cu un înalt nivel de profesionalism și de integritate sunt esențiale pentru încrederea publică în sistemul judiciar.

Evoluțiile de anul trecut sunt mixte⁹. În cazul conducerii Înaltei Curți nu au existat semne de imixtiune în procesul de numire. Situația este mai dificilă în cazul parchetului, unde procesul de numire demarat în septembrie 2012 a avut o culoare politică accentuată care nu a putut fi atenuată de modificările aduse ulterior procedurii. Este posibil ca acest lucru să îi fi descurajat pe unii potențiali candidați să își manifeste interesul pentru această poziție. Pe lista finală a candidaților propuși figurau câteva persoane cu rezultate bune în domeniul anticorupției. Cu toate acestea, la rezultatul global nu s-a ajuns în urma unui proces transparent, conceput să permită verificarea calităților candidaților și derularea unei competiții reale. Comisia a regretat decizia de a nu se urma o procedură solidă și a subliniat că persoanelor numite le revine astfel sarcina să își arate angajamentul de a continua activitatea de combatere a corupției desfășurată de aceste instituții.

⁷ Raportul tehnic, secțiunea 1.1.1.

⁸ De exemplu, în COM(2012) 410 final se face apel la „un proces transparent și obiectiv de numire în funcție [pentru instituțiile implicate în combaterea corupției], prin organizarea unui concurs deschis cu criterii clare, care să vizeze cei mai buni candidați posibili pentru aceste funcții de conducere, în scopul asigurării continuității în funcționarea instituțiilor respective”. A se vedea și concluziile Consiliului de Miniștri, cele mai recente din 13 martie 2013.

⁹ Raportul tehnic, secțiunea 1.5.

În toamna anului 2013, numirile în funcțiile de procuror șef și de procurori șefi adjuncți ai DNA au creat o altă problemă dificilă. Încă o dată s-a pus capăt brusc numirilor temporare în posturi ad-interim, iar numirile au fost efectuate de către Ministrul Justiției fără respectarea deplină a procedurii de consultare a conducerii DNA. În urma criticilor exprimate de public și de CSM a avut loc un al doilea proces de numire, caracterizat într-o mai mare măsură de consens, în cazul căruia normele au fost respectate și care s-a soldat cu un set diferit de numiri permanente. Momentul ales a provocat, de asemenea, îngrijorări în rândul publicului în sensul că se făcea o legătură cu deciziile DNA privitoare la persoane politice, precum și critici politice la adresa procurorilor¹⁰.

Cadrul juridic

Noile coduri juridice

Procesul de elaborare a noilor coduri juridice ale României a fost urmărit în fiecare raport MCV. În raportul MCV din iulie 2012 s-a subliniat că elaborarea acestor noi coduri reprezintă o modernizare semnificativă a cadrului juridic al României. Deși procesul de punere în aplicare nu a fost ușor, îndeosebi în perioada în care trebuiau menținute două sisteme paralele, a existat tot mai mult percepția că factorii de decizie din sistemul judiciar au colaborat cu Ministerul Justiției în vederea facilitării tranziției. În cadrul pregătirilor pentru intrarea în vigoare a noului Cod penal s-a încercat valorificarea experiențelor din trecut¹¹. De asemenea, Ministerul Justiției a obținut un buget și posturi suplimentare pentru sprijinirea procesului de punere în aplicare a noilor coduri. A fost util să se stabilească termene mai lungi, dar realiste, pentru derularea procesului.

Noul Cod de procedură penală, care urmează să fie pus în aplicare începând din februarie, constituie o acțiune majoră: toate dispozițiile sunt direct aplicabile, iar codul introduce două noi instituții, „judecătorul de drepturi și libertăți” și „judecătorul de cameră preliminară”. Prin urmare, este deosebit de important ca, atunci când este posibil, problemele să fie anticipate și rezolvate. Va fi important ca, după intrarea în vigoare a noilor coduri, să se asigure o monitorizare periodică a efectelor reale și a punerii în aplicare a noilor dispoziții.

O altă dificultate este instabilitatea noilor coduri la câteva luni înainte de intrarea lor în vigoare. S-au constatat mai multe probleme juridice care ar putea presupune aducerea unor modificări la coduri sau la normele de aplicare a Codului de procedură penală care urmează să fie adoptate înainte de intrarea în vigoare¹². În plus, Parlamentul României a votat, în decembrie, o serie de modificări ale Codului penal, care au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională (a se vedea mai jos).

Uniformitatea jurisprudenței

Introducerea codurilor constituie, de asemenea, o ocazie importantă de a aborda aspectul uniformității jurisprudenței. Lipsa de uniformitate și o anumită lipsă de previzibilitate a jurisprudenței instanțelor sau a modului în care sunt interpretate dispozițiile legislative reprezintă în continuare o preocupare semnificativă pentru comunitatea oamenilor de afaceri și pentru societate în general.

¹⁰ Raportul tehnic, secțiunea 1.5.

¹¹ Raportul tehnic, secțiunea 1.2.2.

¹² Raportul tehnic, secțiunea 1.2.2.

Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) a întreprins o serie de măsuri utile pentru abordarea acestei teme. Prin noile coduri de procedură, recursurile sunt reorientate spre scopul lor principal de casație, iar rolul Înaltei Curți în sporirea uniformității este consolidat. Procedura hotărârilor preliminare va aduce o nouă procedură care va permite adresarea de întrebări Înaltei Curți în vederea unei hotărâri interpretative care este obligatorie atât pentru instanța în chestiune, cât și pentru cazurile ulterioare. În ceea ce privește atât formarea, cât și publicarea hotărârilor judecătorești motivate, Înalta Curte și CSM au întreprins măsuri importante, printre care se numără acordarea accesului judecătorilor și grefierilor la hotărârile pronunțate de toate celelalte instanțe de pe teritoriul țării. Următoarea etapă ar trebui să fie asigurarea accesului profesiilor juridice și al publicului larg la toate hotărârile judecătorești¹³.

Cu toate acestea, în unele cazuri se manifestă rezistență atunci când trebuie să se respecte jurisprudența sau îndrumările unor instanțe superioare, ceea ce afectează funcționarea normală a sistemului judiciar. Incertitudinea care rezultă din această atitudine subminează încrederea în sistemul judiciar, creând ineficiență și frustrare atât în rândul operatorilor comerciali, cât și al cetățenilor. Conducerea instanțelor ar putea întreprinde mai multe acțiuni pentru a atrage atenția colegilor asupra importanței uniformității și, în special, pentru a contesta cazurile în care hotărârile par să se abată de la practica Înaltei Curți. În ceea ce o privește, Înalta Curte trebuie să remedieze situațiile în care propriile hotărâri par neuniforme.

O sursă suplimentară de dificultăți în aplicarea uniformă a legii este legată de calitatea și de stabilitatea cadrului juridic. Se întâmplă deseori ca numărul mare de ordonanțe de urgență sau de proceduri parlamentare adoptate fără un grad minim de transparență să nu permită derularea unui proces adecvat de evaluare, consultare și pregătire, chiar și în cazurile în care urgența nu este clară. Drept urmare, judecătorii, procurorii, avocații, agenții economici, administrațiile și cetățenii care trebuie să aplice legea sunt confuși, se comit greșeli și există un risc ridicat de ambiguități care ar putea fi folosite pentru o interpretare divergentă a legii.

Reforma structurală a sistemului judiciar

Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar (2014-2018)

Ministerul Justiției s-a ocupat de elaborarea unei strategii de dezvoltare a sistemului judiciar (2014-2018). Strategia vizează consolidarea reformelor actuale și a instituțiilor judiciare, precum și sporirea încrederii în justiție. Obiectivele generale – o mai mare eficiență, consolidarea instituțiilor, integritatea, calitatea, transparența și accesul la justiție – corespund activităților desfășurate în alte state membre și la nivel european. Scopul este ca strategia și planul de acțiune care o însoțește să fie adoptate în februarie 2014. O cooperare strânsă între guvern și instituțiile judiciare este esențială pentru o astfel de inițiativă, iar ministrul a reușit să apropie instituțiile. Consensul va contribui, de asemenea, la autoritatea strategiei. Ar fi important, de asemenea, ca în proces să fie implicate și alte profesii juridice, cum ar fi avocații, notarii și executorii judecătorești.

Un element important al unei eventuale reforme viitoare a sistemului judiciar ar fi sporirea capacității organelor de conducere din justiție de a adopta decizii în cunoștință de cauză, bazate pe sistem fiabil de colectare a datelor referitoare la funcționarea sistemului judiciar, pe cercetare și pe o planificare pe termen lung. Alte state membre au utilizat, de asemenea, practici precum sondajele realizate în rândul persoanelor care recurg la justiție sau al angajaților instanțelor, pentru a aduna informații cu privire la carențele sistemului.

¹³ În secțiunea 1.3.2 a Raportului tehnic sunt prezentate diferite inițiative adoptate până în prezent.

Gestionarea volumului de lucru și eficiența justiției

Se constată în continuare problema unui volum de lucru excesiv în anumite instanțe și parchete, problemă exacerbată de incertitudini în ceea ce privește impactul codurilor. Există mai multe tendințe utile în sistemul judiciar, cum ar fi specializarea, utilizarea mai eficientă a grefierilor și măsurile de practică judiciară pentru prevenirea întârzierilor supărătoare, măsuri care ar putea avea toate un anumit impact..

Cu toate acestea, este de asemenea important să se analizeze problema cu care sistemul se confruntă de mai mult timp¹⁴ a reechilibrării resurselor disponibile prin refacerea hărții judiciare. O astfel de schimbare ar presupune, totuși, o modificare legislativă și, în ciuda susținerii din partea Ministerului Justiției, se pare că sprijinul Parlamentului este în continuare nesigur.

Integritatea sistemului judiciar

CSM și-a subliniat politica de toleranță zero în ceea ce privește rezolvarea problemelor de integritate în cadrul sistemului judiciar și a elaborat, cu ajutorul Inspecției Judiciare, o abordare mai coerentă și mai amplă. Va fi important ca acest lucru să se reflecte și într-o abordare coerentă din partea secției administrative a Înaltei Curți. Se pare că s-a ajuns astfel la un număr mai mare de cazuri¹⁵, însă va fi necesar ca aspectul să fie monitorizat în continuare pentru a se stabili dacă efectul de descurajare funcționează.

2.2 Cadrul de integritate

Cadrul de integritate este una dintre caracteristicile centrale ale MCV. Acesta se bazează pe instituții și norme care să asigure faptul că așteptările sunt clare și că ele sunt realizate în mod corespunzător. De asemenea, un astfel de cadru depinde în mare măsură de acceptarea la nivel politic și cultural a faptului că integritatea este un principiu important pentru funcționarii publici și că orice încălcare ar trebui să aibă consecințe.

Agenția Națională de Integritate (ANI) și Consiliul Național de Integritate (CNI)

În cursul anului trecut, Agenția Națională de Integritate (ANI) a continuat să își consolideze bilanțul de rezultate¹⁶. Există însă în continuare obstacole, precum și diferențe între progresele înregistrate în ceea ce privește cazurile de incompatibilitate, conflictele de interese și averile nejustificate. Mai concret, ANI și conducerea acesteia s-au confruntat cu o serie de atacuri care au părut să coincidă, deseori, cu cazurile ANI împotriva unor înalți reprezentanți politici. Consiliul Național de Integritate și-a dovedit valoarea de organism de supraveghere capabil să explice mandatul ANI și să intervină public atunci când este necesar.

ANI a câpătat mai multă autoritate în calitate de instituție, guvernul sprijinind sporirea resurselor pentru asigurarea funcționării sale eficiente. Întrucât relațiile cu alte agenții guvernamentale sunt esențiale, ANI a încheiat o serie de acorduri de lucru menite să reglementeze aceste relații – chiar dacă unele sunt mai fructuoase decât altele. Deciziile ANI sunt deseori atacate în instanță, însă statistic rezultă că instanțele au confirmat concluziile ANI în peste 80 % din acțiunile introduse împotriva unor decizii ale ANI având ca obiect un conflict de interese.

¹⁴ A se vedea, de exemplu, COM(2012) 410 final, p. 8.

¹⁵ Raportul tehnic, secțiunea 1.4.4. În această secțiune se constată și proporția ridicată de cazuri care au fost atacate cu succes la Înalta Curte, afectând astfel eficacitatea măsurilor.

¹⁶ Raportul tehnic, secțiunea 2.1.3.

Se pare că instanțele s-au familiarizat cu cadrul de integritate. Jurisprudența este însă în continuare neuniformă, atât la nivelul curților de apel, cât și la nivelul ICCJ existând hotărâri contradictorii, iar procedurile în instanță în cazurile de incompatibilitate sunt în continuare îndelungate. ANI se află încă în așteptarea unei hotărâri a ICCJ pentru a ști dacă poate contesta o decizie a Comisiei de cercetare a averilor de a nu înainta un caz ANI în instanță. Intervalul de timp necesar pentru anularea contractelor afectate de existența unui conflict de interese, alături de rezultatele slabe ale administrației publice în ceea ce privește urmărirea unor astfel de cazuri, reduce, de asemenea, forța disuasivă a activităților ANI și ocazionează pierderi pentru finanțele publice.

Decizia de a elabora un sistem de verificare ex-ante a existenței unui conflict de interese în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice reprezintă o completare valoroasă a activităților ANI¹⁷. Este de dorit, în mod evident, ca eventualele conflicte de interese să poată fi identificate și evitate în prealabil, înainte de semnarea contractelor. Pentru ca sistemul să funcționeze, va fi important să existe o obligație legală a autorităților contractante de a răspunde la problemele identificate de ANI. O altă prevedere importantă ar fi aceea ca funcționarii publici aflați într-o situație de conflict de interese semnalată de ANI și confirmată de instanță să răspundă pentru o proporție minimă din costurile contractului în cazul derulării acestuia. Dacă se va dovedi a fi eficace, această abordare ar trebui să fie extinsă rapid de la procedurile în care sunt implicate fonduri UE la toate procedurile de achiziții publice.

Ar fi logic să se desprindă învățămintele necesare din activitatea depusă în prezent de ANI, în vederea îmbunătățirii cadrului juridic al acestei agenții. În prezent se discută cu guvernul un pachet care ar urma să cuprindă măsuri importante, precum anularea imediată a unui contract în momentul rămânării definitive a unei hotărâri într-un caz de conflict de interese, efectuarea mai multor controale în etapa de numire și facilitarea accesului la declarațiile de interese. Acest pachet ar reprezenta pentru ANI o bună ocazie de a îndruma o codificare a cadrului de integritate, ceea ce ar asigura eliminarea oricăror presupuse ambiguități din actualul cadru.

Măsurile sensibile de această natură se confruntă însă cu incertitudinea creată de încercările succesive din Parlament de a submina eficacitatea cadrului de integritate¹⁸. Printre acestea se numără, de exemplu, tentativele de modificare a normelor privind incompatibilitatea în cazul reprezentanților aleși la nivel local în vara anului 2013 sau recente tentative de modificare a Codului penal, care au vizat scoaterea unor categorii întregi de persoane fizice de sub incidența normelor în materie de integritate, inclusiv a normelor în materie de conflict de interese (a se vedea mai jos). În pachet sunt abordate și cazurile în care Parlamentul refuză să pună în aplicare o decizie pronunțată de ANI, chiar și atunci când o astfel de decizie este confirmată de o hotărâre judecătorească. O eventuală propunere a Guvernului de modificare a legii ANI ar trebui, prin urmare, să consolideze rolul important pe care ANI îl joacă în ceea ce privește testarea voinței politice de a menține un cadru de integritate eficace.

Cadrul de integritate: Parlamentul

În rapoartele MCV anterioare s-a subliniat, de asemenea, riscul ca parlamentarii să fie percepuți ca folosind normele pe care le adoptă pentru a se proteja de efectele legilor¹⁹. În

¹⁷ În secțiunea 2.1.4 a Raportului tehnic este prezentat în detaliu procesul avut în vedere.

¹⁸ În COM(2012) 410 final, p. 14, sunt prezentate exemple din ultimii ani.

¹⁹ De exemplu, COM(2012) 410 final, p. 14.

raportul MCV din ianuarie s-a observat că, în ianuarie 2013, Parlamentul a adoptat amendamente la statutul deputaților și senatorilor, modificând procedura de ridicare a imunității în cazurile de percheziție, arestare sau reținere a acestora și de urmărire penală a unor foști miniștri. Statutul pare să fie o măsură utilă, aducând mai multă claritate în ceea ce privește faptul că starea de incompatibilitate are ca efect încetarea mandatului de deputat sau senator și introducând termene pentru analiza parlamentară a cererilor de reținere, arestare sau percheziție a unor parlamentari, înaintate de parchete. Cu toate acestea, nu se prevede obligația ca refuzarea începerii urmăririi penale să fie motivată²⁰.

Ca urmare a unei contestații depuse la Curtea Constituțională, aceste dispoziții au intrat în vigoare abia în luna iulie, iar regulamentele de aplicare și un nou Cod de conduită²¹ nu au fost încă adoptate. Eficacitatea statutului va trebuie evaluată în timp. Din păcate, practica din cursul toamnei anului 2013 nu a reflectat întotdeauna faptul că parlamentarii recurgeau la norme noi pentru a asigura o nouă rigoare în cadrul procedurilor²². De exemplu, în ciuda îngrijorărilor exprimate în raportul din ianuarie, Parlamentul nu a executat o hotărâre a Înaltei Curți prin care se confirma o decizie a ANI²³.

2.3 Combaterea corupției la nivel înalt

În rapoartele MCV și în concluziile Consiliului din anii trecuți s-a subliniat că rezultatele instituțiilor competente în domeniul combaterii corupției la nivel înalt constituie unul dintre cele mai importante moduri prin care România progresează pe calea îndeplinirii obiectivelor fixate în cadrul MCV. De la ultimele rapoarte MCV, atât DNA, la nivel de urmărire penală²⁴, cât și ICCJ, pentru faza de judecată²⁵, s-au menținut la rezultate semnificative în circumstanțe dificile. Luând în considerare atât trimerile în judecată, cât și condamnările, aplicarea sistemului de justiție la persoane politice importante a fost o dovadă semnificativă a razei de acțiune a justiției române.

Practica instanțelor a cunoscut îmbunătățiri considerabile, în special în ceea ce privește durata investigațiilor desfășurate de DNA și a proceselor²⁶. O importantă „porțiță de scăpare” a fost închisă, pentru a se împiedica utilizarea demisiei dintr-un post, de parlamentar, de exemplu, ca motiv de întârziere a unui caz, iar la Înalta Curte au fost prevăzuți avocați de serviciu, pentru a se împiedica utilizarea absenței unui avocat al apărării ca motiv de amânare a judecății.

²⁰ În COM(2013) 47 final, p. 7, s-a recomandat: „Ar trebui să se furnizeze o justificare completă dacă Parlamentul nu permite ca activitatea de asigurare a respectării legii să se desfășoare normal.”

²¹ Președintele Camerei Deputaților a exprimat o anumită deschidere în ceea ce privește inspirarea Codului de conduită din practica internațională, un proiect al acestui cod fiind transmis Parlamentului European în decembrie 2013.

²² Raportul tehnic, secțiunea 2.2.

²³ Chiar și după exprimarea unui sprijin clar din partea ICCJ și a Curții Constituționale într-un caz în care era implicat un senator.

²⁴ În 2013, numărul de trimiteri în judecată a crescut în mod semnificativ (1 073 în total). A se vedea Raportul tehnic, secțiunea 3.2.3.

²⁵ Cifrele comunicate de Înalta Curte sunt comparabile cu cele comunicate pentru 2012. A se vedea Raportul tehnic, secțiunea 3.1.

²⁶ Din 205 cazuri înaintate de DNA în care s-au pronunțat hotărâri definitive în perioada de referință, majoritatea (aproximativ 73 %) au primit o soluție în mai puțin de 4 ani (cea mai mare parte în termen de 2 ani). A se vedea Raportul tehnic, secțiunea 3.1.

Combaterea corupției în rândul magistraților²⁷ este un element-cheie al credibilității sistemului. În acest domeniu au fost depuse eforturi atât pentru sporirea coerenței sancțiunilor, cât și pentru intensificarea efectului disuasiv al acestora prin supunerea unui proiect de lege privind pierderea pensiilor de serviciu speciale ale magistraților condamnați definitiv pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, inclusiv corupție²⁸.

Cu toate acestea, în domeniul combaterii corupției la nivel înalt există încă obstacole semnificative. În ciuda cercetărilor, a trimitărilor în judecată și a condamnărilor care au loc, există elemente care dovedesc faptul că actele de corupție nu sunt întotdeauna tratate ca infracțiuni grave. În cadrul sistemului judiciar, procentul ridicat de pedepse cu suspendare pare să indice o anumită reticență a judecătorilor de a-și asuma consecințele unei constatări a vinovăției²⁹, ceea ce se află în contradicție cu ghidul de stabilire a pedepselor al înseși Înaltei Curți. Un alt aspect important în acest domeniu va fi îmbunătățirea bilanțului de rezultate în ceea ce privește confiscarea activelor și recuperarea activelor. Confiscarea extinsă, care cuprinde și activele rudelor, rămâne o procedură recentă la care se recurge relativ rar³⁰.

Această reticență este subliniată de declarațiile unor politicieni români care își exprimă simpatia față de persoanele condamnate pentru acte de corupție. Aplicarea neuniformă a normelor privind miniștrii care demisionează din posturi creează o impresie de subiectivitate. Acest lucru ar putea avea legătură și cu modificările aduse Codului penal și adoptate de Parlament în decembrie 2013 fără organizarea unei dezbateri sau a unei consultări publice prealabile. Organismele judiciare din România, inclusiv Înalta Curte și Consiliul Superior al Magistraturii, și-au exprimat îngrijorări grave cu privire la modificări, întrucât acestea ar avea ca efect scoaterea parlamentarilor³¹ din sfera de aplicare a legislației aplicabile infracțiunilor de corupție, precum luarea de mită, traficul de influență și abuzul în serviciu. Din datele DNA reiese că un număr de 28 de parlamentari au fost condamnați sau sunt judecați pentru fapte de corupție³².

O altă modificare a constată într-un regim de prescripție modificat, prin care perioada de prescripție ar fi redusă în mod substanțial. Rapoartele MCV au cuprins în mod frecvent observații cu privire la regimul de prescripție din România³³, care conține o dispoziție relativ neobișnuită conform căreia prescripția încetează numai în momentul pronunțării unei hotărâri judecătorești definitive. Printre alte dispoziții importante se numără și redefinirea conflictului de interese în vederea scoaterii unei serii largi de categorii de persoane de sub incidența

²⁷ Atât ICCJ, cât și DNA au raportat câteva cazuri recente.

²⁸ Acest proiect de lege a fost aprobat de Camera Deputaților și se află în Senat.

²⁹ În cazurile instrumentate de DNA în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2013 și 15 octombrie 2013 au primit condamnări cu închisoarea 853 de persoane inculcate. În cele din urmă, 22,2 % (189 de pedepse) au fost pronunțate cu executare și 77,8 % (664 de pedepse) au fost pronunțate cu suspendare a executării (fie cu suspendare condiționată a executării, fie cu suspendare a executării sub supraveghere). A se vedea Raportul tehnic, secțiunea 3.6.1.

³⁰ Conform datelor comunicate de Ministerul Justiției, Legea din 2012 privind confiscarea extinsă a fost aplicată de organele de urmărire penală în 34 de cazuri în perioada cuprinsă între 1 ianuarie și 1 septembrie 2013. O singură hotărâre care presupunea confiscarea extinsă a fost pronunțată în instanță, iar cazul face în prezent obiectul unui recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție.

³¹ La fel ca și președintele sau persoane care desfășoare profesiile de avocat, notar sau executor judecătoresc.

³² Raportul tehnic, secțiunea 3.2.1.

³³ În COM(2012) 410 final s-a recomandat suspendarea termenelor de prescripție din momentul începerii unei cercetări judiciare.

răspunderii în cazul săvârșirii unei infracțiuni³⁴. S-ar părea că o altă modificare propusă are ca efect eliminarea oricăror urmări legate de corupție în cazul persoanelor care au primit deja o condamnare sau o pedeapsă³⁵.

Aceste modificări au stârnit reacții din partea magistraților români³⁶ și a comunității internaționale³⁷. Una dintre problemele ridicate a fost faptul că în Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției se prevede că toți funcționarii publici care dețin funcții legislative, executive, administrative sau judiciare ar trebuie să intre sub incidența unor norme de incriminare a corupției și a conflictului de interese³⁸. Curtea Constituțională a României a hotărât, în ianuarie 2014, că modificările sunt neconstituționale și a invocat, în special, necesitatea de a respecta obligațiile care decurg din legislația internațională, precum și principiul egalității în fața legii, consfințit în Constituția României. Hotărârea Curții Constituționale a reprezentat o importantă demonstrație a existenței unui echilibru de puteri, însă continuă să fie surprinzător faptul că au fost aprobate modificări care păreau să conteste direct principii atât de importante.

2.4 Combaterea corupției la toate nivelurile

MCV recomandă, de asemenea, depunerea unor eforturi intense pentru eliminarea corupției la toate nivelurile societății românești. Sondajele indică în mod constant că existența pe scară largă a corupției constituie o sursă importantă de îngrijorare publică³⁹. Deși aducerea în fața justiției a unor persoane notabile acuzate de corupție poate influența în mod pozitiv percepția generală, combaterea corupției la toate nivelurile presupune, de asemenea, depunerea unor eforturi susținute în scopul de a reduce posibilitățile de a comite fapte de corupție și, ulterior, de a arăta că faptele descoperite nu rămân fără consecințe. Continuă să treneze adoptarea unor astfel de măsuri manageriale și preventive⁴⁰.

Strategia Națională Anticorupție (SNA) este o inițiativă importantă prin care s-a reușit extinderea cadrului comun la o gamă largă de instituții române.⁴¹ Activitatea depusă în cadrul strategiei în vederea răspândirii bunelor practici și a încurajării organismelor publice de a

³⁴ Peste 100 de primari și viceprimari sunt în prezent judecați pentru încălcări care intră în sfera de competență a DNA.

³⁵ Analizarea acestei modificări a fost amânată.

³⁶ A se vedea, de exemplu, comunicatul de presă al DNA: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat>; și ICCJ: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ A se vedea, de exemplu, și reacția ambasadei Statelor Unite în România: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

³⁸ A se vedea, de exemplu, și articolul 4 alineatul (5) din propunerea de directivă privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal, COM(2012) 363 final, din 11.7.2012. Reacția autorităților judiciare din România concordă, de asemenea, cu dispozițiile Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, conform cărora funcționarii publici intră în sfera de aplicare a normelor aplicabile corupției la fel ca orice persoană care deține o funcție legislativă, executivă, administrativă sau judiciară în unul din statele participante, indiferent dacă a fost numită sau aleasă în funcția respectivă.

³⁹ A se vedea Eurobarometrul nr. 374 din februarie 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, și indicele de percepție a corupției din anul 2013 furnizat de Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Este de remarcat, de exemplu, faptul că în numeroase cazuri de primari aflați într-o situație de incompatibilitate, nu s-a luat nicio măsură înainte ca ANI să înceapă să pună în evidență acest aspect. Controalele administrative existente nu s-au dovedit, așadar, a fi eficace.

⁴¹ De exemplu, aproape 80 % din autoritățile locale participă în prezent la strategie; acestea au desemnat persoane de contact pentru activitățile care au legătură cu implementarea SNA.

dedica resurse și atenție luptei împotriva corupției este în mod cert o activitate valoroasă.⁴² Următoarea etapă ar fi aceea de a aplica norme mai uniforme în domenii precum evaluarea riscurilor și standarde pentru controalele interne. Cu toate acestea, în lipsa unor competențe de asigurare a respectării legii⁴³, strategia depinde într-o foarte mare măsură de prioritățile stabilite la nivelul conducerii diferitelor instituții. Există modalități de demonstrare a angajamentului de a combate corupția, precum voința de a aduce la cunoștința instituțiilor cazurile de încălcare: faptul că diferitele instituții au rezultate foarte variate în domeniul unor astfel de măsuri indică o lipsă de uniformitate în abordare.

O altă abordare importantă ar fi să se țină seama de dimensiunea de prevenire a corupției încă din faza de proiect a noilor politici și acte legislative. Un exemplu în acest sens ar fi inițiativele de promovare a descentralizării și a regionalizării, în cadrul cărora delegarea competențelor de adoptare a deciziilor financiare ar trebui să fie însoțită de o evaluare a riscurilor și de o serie de măsuri pentru compensarea noilor vulnerabilități create⁴⁴.

În mai multe instituții, cum ar fi Ministerul Educației, Ministerul Sănătății, Ministerul Justiției, Ministerul Dezvoltării Regionale și Agenția Națională de Administrare Fiscală, au continuat să fie derulate, cu finanțare din partea UE, proiecte specifice în domeniul anticorupției care au dat rezultate interesante și care constituie un posibil exemplu de bune practici. Comisia așteaptă cu interes să utilizeze aceste inițiative la elaborarea unor proiecte specifice pentru următoarea perioadă de programare.

Magistrații și agenții economici care își desfășoară activitatea în domeniul achizițiilor publice în România amintesc, pe lângă necesitatea de a consolida mijloacele de prevenire a corupției și a conflictelor de interese în materie de achiziții publice, alte două aspecte-cheie: raționalizarea legislației și asigurarea unei mai mari stabilități⁴⁵. O serie de ONG-uri, întreprinderi și experți independenți au semnalat faptul că procedurile de achiziții publice sunt în permanență vulnerabile la corupție. Deși aceasta nu este o problemă specifică numai României, este vorba și de capacitatea administrativă de a gestiona procedurile, în special la nivel local, ceea ce presupune o atenție deosebită, mai ales în ceea ce privește prevenția. O temă importantă va fi consolidarea cooperării dintre ANRM și ANI, în vederea instituirii unui sistem ex-ante de verificare a conflictului de interese în cadrul procedurii de atribuire a contractelor de achiziții publice, inclusiv extinderea rapidă a abordării de la procedurile de ofertare în care sunt implicate fonduri ale UE la toate procedurile de achiziții publice din România.

3. CONCLUZIE ȘI RECOMANDĂRI

În prezenta evaluare se arată că, de la rapoartele MCV precedente, România a înregistrat progrese în numeroase domenii. Rezultatele principalelor instituții judiciare și de integritate se mențin pozitive. A continuat adoptarea unor modificări legislative necesare și îndelung așteptate, iar un anumit spirit de cooperare între instituțiile judiciare și Ministerul Justiției

⁴² SNA dispune, de asemenea, de un portal de internet care oferă posibilitatea de a comunica date referitoare la indicatorii măsurilor preventive, precum și autoevaluări ale instituțiilor publice.

⁴³ În afară de lista neagră a celor care nu și-au publicat rapoartele.

⁴⁴ Legea descentralizării a fost de curând contestată cu succes în fața Curții Constituționale.

⁴⁵ De exemplu, s-a creat multă confuzie prin faptul că în cursul unui singur an cadrul legislativ general în domeniul achizițiilor publice a cunoscut mai multe modificări. În plus, vulnerabilitățile devin mai numeroase în urma ridicării plafoanelor în cadrul procedurilor de achiziții publice care pot avea loc fără procedură deschisă.

contribuie la soluționarea problemelor de ordin managerial. În acest sens, situația a profitat de pe urma unei atmosfere politice mai calme începând din primăvara anului 2013.

Cu toate acestea, continuă să existe îngrijorări cu privire la independența sistemului judiciar și sunt numeroase exemple de rezistență la măsurile de integritate și anticorupție, atât la nivel politic, cât și la nivel administrativ. Modificarea precipitată și netransparentă a Codului penal în decembrie 2013 a declanșat o îngrijorare la scară largă, fiind percepută ca o atingere fundamentală adusă regimului juridic de combatere a corupției și de promovare a integrității, în ciuda faptului că, prin constatarea caracterului neconstituțional al acestei modificări, Curtea Constituțională a demonstrat existența unui echilibru de puteri. În ceea ce privește măsura importantă a numirilor în posturi-cheie se observă rezultate mixte: unele proceduri se desfășoară într-un mod deschis, transparent și bazat pe merite, în timp ce altele sunt criticabile, din motive de intervenție politică.

Această imagine are urmări asupra măsurii în care procesul de reformă din România poate fi considerat durabil. Rezistența principalelor instituții competente în materie de anticorupție la o presiune susținută a arătat că reforma a prins rădăcini în părți importante ale societății românești. La polul opus, ușurința cu care temelia reformei a putut fi atacată în Parlament a reamintit că nu există niciun consens în ceea ce privește urmărirea obiectivelor MCV.

Comisia invită România să întreprindă măsuri în următorul domeniu:

1. independența sistemului judiciar.

Factorii de decizie din sistemul judiciar trebuie să continue să apere independența justiției. Integritatea și profesionalismul trebuie să fie factorii-cheie ai unor proceduri clare în materie de numiri. În acest domeniu, România ar trebui:

- să se asigure că în Codul de conduită al parlamentarilor sunt incluse dispoziții clare în ceea ce privește respectarea independenței sistemului judiciar, și în special a hotărârilor judecătorești de către parlamentari și în cadrul procesului parlamentar;
- să asigure Consiliului Superior al Magistraturii condițiile necesare pentru consolidarea activității sale de protejare a independenței sistemului judiciar și de sprijinire a magistraților confrunțați cu provocări care aduc atingere independenței sistemului judiciar;
- să profite de ocazia creată de posibila revizuire a Constituției pentru monitorizarea dispozițiilor existente în ceea ce privește separarea puterilor, cu precizarea clară a obligației executivului și legislativului de a respecta independența sistemului judiciar;
- să intensifice eforturile de informare/sensibilizare judicioasă a presei și a publicului cu privire la rolul și la statutul sistemului judiciar și la cazurile în desfășurare.

2. Reforma sistemului judiciar

Ar trebui intensificate progresele în ceea ce privește sporirea uniformității jurisprudenței și a practicii judiciare, prin includerea unor măsuri de accelerare a procedurilor judiciare și de utilizare a noilor posibilități, cum ar fi confiscarea extinsă. În acest domeniu, România ar trebui:

- să accelereze găsirea unei soluții la problemele generate de volumul de lucru și să adopte măsurile legislative necesare pentru restructurarea sistemului de instanțe;
- să pună la dispoziția factorilor de conducere din sistemul judiciar instrumentele necesare de informare cu privire la funcționarea sistemului judiciar (instrumente de statistică, gestionarea cazurilor, sondaje în rândul utilizatorilor și sondaje în rândul angajaților), în vederea sporirii capacității de a adopta decizii în cunoștință de cauză și în vederea asigurării unor progrese demonstrabile;
- să asigure publicarea completă și în timp util pe internet și actualizarea continuă a tuturor hotărârilor și motivațiilor judecătorești;
- să asigure un proces în care să fie implicate toate profesiile juridice și administrația publică;
- să finalizeze procedurile privind legea pensiilor magistraților condamnați pentru infracțiuni;
- să îmbunătățească respectarea hotărârilor judecătorești la toate nivelurile, pentru a se asigura executarea adecvată a hotărârilor judecătorești și a sancțiunilor financiare.

3. Integritatea

Progresele obținute în ceea ce privește cadrul de integritate trebuie să fie consolidate prin clarificarea cadrului juridic, astfel încât să nu existe îndoieli legate de aplicarea acestuia. În acest domeniu, România ar trebui:

- să se asigure că nu există excepții de la aplicabilitatea actelor legislative privind incompatibilitatea, conflictele de interese și averile nejustificate;
- să colaboreze, prin guvernul său, cu ANI pentru elaborarea și propunerea unor acte legislative de îmbunătățire a cadrului de integritate;
- să introducă verificarea ex-ante a achizițiilor publice în cadrul ANI, în vederea extinderii acestei verificări de la procedurile în care sunt implicate fonduri ale UE la toate procedurile de achiziții publice;
- să se asigure că prin introducerea noului statut al parlamentarilor se mărește la maximum numărul de hotărâri judecătorești definitive care sunt executate automat.

4. Lupta împotriva corupției

Hotărârea cu care legislația a fost aplicată în cazul corupției la nivel înalt trebuie să fie menținută și extinsă la cazurile de corupție la scară mică. În acest domeniu, România ar trebui:

- să se asigure că legislația în domeniul corupției se aplică în mod egal tuturor și în condiții egale;
- să sporească uniformitatea și efectul disuasiv al pedepselor aplicate în cazurile de corupție în toate instanțele de pe teritoriul României;
- să intensifice eforturile de urmărire penală a cazurilor de corupție la scară mică;

- să dezvolte Strategia Națională Anticorupție prin introducerea unor criterii de referință și a unor obligații mai coerente pentru administrația publică și prin punerea rezultatelor la dispoziția publicului.