



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.7.2012
COM(2012) 410 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare

{SWD(2012) 231 final}

LUMEA JUSTITIEI.RO

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare

I. Mecanismul de cooperare și verificare: sprijinirea României în procesul de reformare a justiției și de combatere a corupției

În perioada premergătoare aderării României la UE în 2007, s-a convenit că erau necesare eforturi suplimentare în domenii-cheie pentru a soluționa deficiențele existente în reformarea sistemului judiciar și în combaterea corupției. Acest lucru a dus la crearea unui cadru pentru a sprijini România și a monitoriza progresele înregistrate în aceste domenii, și anume mecanismul de cooperare și verificare (MCV)¹. Au fost stabilite obiective de referință în patru domenii: reforma sistemului judiciar, integritatea, combaterea corupției la nivel înalt, precum și prevenirea și combaterea corupției din sectorul public. Decizia impunea prezentarea periodică de rapoarte de către Comisie și prevedea că mecanismul va continua până la atingerea obiectivelor MCV și îndeplinirea satisfăcătoare a tuturor celor patru obiective de referință².

La cinci ani după aderare, este un moment oportun pentru a evalua dacă obiectivele MCV au fost atinse. Raportul tehnic care însoțește prezenta evaluare sintetizează evoluțiile cele mai importante din ultimii cinci ani. Acest raport prezintă ce s-a realizat până acum și ce rămâne de făcut. Raportul se referă atât la legislația și instrumentele deja existente, cât și la elementele cadrului legal care trebuie încă finalizate și la punerea în aplicare, analizând totodată dacă aceste aspecte au fost suficient asumate pentru a menține direcția reformei. Procedând astfel, Comisia ia în calcul, ca elemente definitorii ale evaluării sale, caracterul durabil și ireversibil al procesului de reformă.

În cursul acestor cinci ani, au existat perioade de progres și de regres, momente în care cooperarea a funcționat bine, și momente în care mecanismul s-a confruntat cu atitudini ostile și a întâmpinat rezistențe. Prin urmare, prezentul raport recunoaște progresele globale înregistrate de la aderare.

Cu toate acestea, prezentul raport este adoptat într-un moment în care se pun întrebări importante legate de respectarea statului de drept și de independența sistemului judiciar din România. Progresele globale trebuie evaluate în contextul unei recunoașteri sociale mai ample a unor principii esențiale cum ar fi statul de drept și independența actului de justiție, ca parte a echilibrului puterilor într-o democrație care funcționează în mod corespunzător. Un sistem judiciar funcțional și independent, precum și respectarea instituțiilor democratice sunt

¹ Concluziile Consiliului Uniunii Europene, 17 octombrie 2006 (13339/06); Decizia Comisiei 13/XII/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, 13 decembrie 2006 [C (2006) 6569 final].

² Decizia prevedea, de asemenea, un eventual mecanism de salvagardare, a cărui utilizare nu a fost necesară.

elemente indispensabile pentru existența unui climat de încredere reciprocă în cadrul Uniunii Europene și pentru a câștiga încrederea cetățenilor și a investitorilor.

Comisia consideră că măsurile adoptate recent de Guvernul României generează preocupări serioase privind respectarea principiilor fundamentale. Aceste măsuri au fost luate într-un sistem politic excesiv de polarizat, în care neîncrederea dintre entitățile politice și acuzațiile sunt o practică obișnuită; totuși, acest context politic nu poate explica natura sistematică a mai multor acțiuni. Deși anumite acțiuni pot fi explicate parțial de această polarizare politică, acțiunile respective ridică îndoieli serioase privind angajamentul față de respectarea statului de drept sau privind modul în care este înțeles statul de drept într-un sistem democratic pluralist. Contestarea la nivel politic a unor decizii judiciare, subminarea Curții Constituționale, răsturnarea unor proceduri stabilite și eliminarea unor mecanisme-cheie prin care puterile în stat exercită controlul asupra activității celorlalte puteri pun sub semnul întrebării angajamentul guvernului de a respecta statul de drept și independența controlului jurisdicțional. În special, Comisia este extrem de îngrijorată de informațiile privind manipulările și presiunea care afectează instituțiile și membrii sistemului judiciar și care, în cele din urmă, au un impact grav asupra întregii societăți. Deși prezentul raport analizează ultimii cinci ani în ansamblu, controversese actuale reprezintă o amenințare gravă la adresa progreselor realizate până acum și ridică întrebări serioase în ceea ce privește viitorul reformelor deja lansate. Prin urmare, prezentul raport conține recomandări specifice pentru a răspunde situației actuale și pentru a sprijini restabilirea respectării principiilor care stau la temelia democrației europene.

Uniunea Europeană de astăzi se caracterizează printr-un grad ridicat de interdependență. Statul de drept este una dintre valorile fundamentale ale UE și există un puternic interes comun pentru acesta, fapt reflectat în interesul opiniei publice din România față de aceste chestiuni³. Un sondaj Eurobarometru a arătat că 93 % dintre români consideră corupția ca fiind o problemă importantă pentru țara lor, iar 91 % au dat același răspuns cu privire la deficiențele din sistemul judiciar. Același sondaj a indicat, de asemenea, că 76 % dintre români au sprijinit ideea ca UE să ajute la remedierea acestor chestiuni⁴.

MCV nu cere României să atingă standarde mai ridicate decât cele existente în alte state membre. Obiectivul mecanismului este de a ajuta România să atingă standarde comparabile cu cele din alte state membre, un obiectiv sprijinit de 72 % dintre români⁵. Pentru a situa în acest context realizările României de la aderare, un factor important îl constituie situația din alte state membre. În prezentul raport, Comisia utilizează puncte de referință și indicatori comparativi, în cazul în care sunt disponibili⁶. Pentru a compara progresele înregistrate în România cu situația din alte state membre, Comisia a apelat, de asemenea, la experți de înalt nivel din cadrul unor profesii-cheie care se ocupă cu aceste chestiuni⁷.

Începând cu 2007, bugetul UE a sprijinit combaterea corupției și reforma sistemului judiciar în România prin intermediul fondurilor structurale, cu peste 12 milioane de euro. De această

³ Concluziile Consiliului European din 28-29 iunie cuprind un angajament asumat de UE în cadrul Pactului pentru creștere economică și locuri de muncă de a aborda întârzierile din sistemul juridic ca parte a modernizării administrației publice (Concluziile Consiliului European din 29 iunie 2012, pagina 9).

⁴ Sondaj Flash Eurobarometru efectuat de Comisie în România în luna mai 2012 (Flash Eurobarometru 351 „Mecanismul de cooperare și verificare pentru Bulgaria și România” la adresa: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometru 351.

⁶ Printre punctele de referință se numără activitatea Consiliului Europei, a OCDE și a agențiilor ONU.

⁷ Printre experții utilizați în 2012 se numără practicieni de înalt nivel din Franța, Germania, Regatul Unit, Irlanda, Spania, Polonia și Slovenia.

sumă au beneficiat proiecte din domeniul educației, sănătății, afacerilor regionale, proiecte din sectorul judiciar, precum și proiecte la care a participat Agenția Națională de Integritate. Fondurile de preaderare au furnizat sprijin suplimentar. În același timp, statele membre au sprijinit România prin proiecte bilaterale în toate domeniile reformei sistemului judiciar și ale combaterii corupției⁸.

II. Analiza progreselor înregistrate în cadrul MCV în perioada 2007-2012

Evaluarea generală a Comisiei cu privire la progresele înregistrate de la aderarea României arată că acum există multe dintre elementele esențiale necesare, deși evenimentele recente au pus sub semnul întrebării ireversibilitatea procesului de reformă. MCV a avut o contribuție majoră la un proces de transformare în România. Prin urmare, accentul s-a deplasat pe asigurarea faptului că punerea în aplicare dă rezultatele cerute și pe asumarea reformei la nivel național pentru a menține dinamismul acesteia, inclusiv în circumstanțe politice dificile.

Din 2007, România a creat sau este în curs de a crea cadrul legal de bază în toate domeniile acoperite de MCV. Când se va finaliza, introducerea noilor coduri ar trebui să reprezinte o modernizare substanțială a sistemului juridic. Alte decizii la nivel politic, cum ar fi strategia națională anticorupție, au creat, de asemenea, un cadru solid. Multe instituții importante contribuie, la rândul lor, la acest cadru solid, inclusiv Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Agenția Națională de Integritate (ANI).

Acest cadru a înregistrat evoluții în numeroase modalități. De exemplu, rezultatele obținute de DNA și ANI, măsurile adoptate de Înalta Curte pentru a soluționa cazurile importante de corupție la nivel înalt, precum și unele exemple ale modului în care organisme guvernamentale combat corupția în cadrul propriilor structuri reprezintă pași în direcția cea bună. Este salutat faptul că factorii de decizie din sistemul judiciar și-au arătat angajamentul față de independență în contextul evenimentelor recente. Cu toate acestea, punerea în aplicare a acestui cadru de norme de către sistemul judiciar și administrație, în general, nu a atins încă obiectivele MCV. În unele cazuri, punerea în aplicare este abia la început, întrucât reformele au fost introduse recent. În alte cazuri, punerea în aplicare s-a lovit de dificultăți, adesea legate de modul în care autoritățile și-au asumat reforma. În prezent, nu se poate considera că toate agențiile guvernamentale conlucrează în aceleași scopuri⁹. Există în continuare obstacole în calea progreselor în domeniul combaterii corupției, al conflictului de interese și al achizițiilor publice. Direcția arătată în abordarea cazurilor de corupție la nivel înalt la Înalta Curte trebuie să se reflecte și în instanțele de la alte niveluri.

De asemenea, în unele domenii importante, schimbările s-au produs în primul rând ca rezultat al presiunii externe. MCV în sine a fost nucleul acestui proces și acest lucru este recunoscut ca atare de opinia publică din România¹⁰. Mecanismul a ajutat la menținerea direcției reformei în momente tensionate și a sprijinit schimbări care necesitau curajul de a aduce atingere unor interese particulare. Faptul că este nevoie de o presiune externă ridică întrebări cu privire la caracterul durabil și ireversibil al reformei, întrebări accentuate în contextul evenimentelor recente.

⁸

Raportul tehnic, p. 48.

⁹

De exemplu, activitatea ANI ar fi mult mai eficace dacă ar beneficia de deplina cooperare a altor agenții guvernamentale și de o acțiune energetică de preluare a cazurilor de către sistemul judiciar.

¹⁰

Opinia publică sprijină aceste concluzii. 65 % din respondenții la sondajul Flash Eurobarometru realizat în România consideră că acțiunea UE în cadrul MCV a avut un impact pozitiv în abordarea deficiențelor din sistemul judiciar (59 % au această opinie în ceea ce privește corupția). În același timp, o mare majoritate a respondenților consideră că situația în aceste două domenii nu s-a schimbat sau s-a înrăutățit în ultimii cinci ani. (Flash Eurobarometru 351).

Procesul schimbării, descris în rapoartele MCV, nu a avut o evoluție constantă. Guvernele și parlamentele succesive au acordat acestor chestiuni un grad diferit de atenție. Chestiunile în cauză sunt aspecte politice importante și, într-o anumită măsură, este normal să fie dezbătute și să existe diferențe de opinie în ceea ce le privește, ca parte a procesului politic. Unele instituții au devenit rapid funcționale; altele au avut nevoie de timp pentru a se lansa. Procesul prin care atitudinile au evoluat atât la nivelul administrației, cât și la nivelul sistemului judiciar, este neregulat și gradual.

Prin urmare, asumarea reformei și punerea în aplicare a acesteia sunt elementele-cheie în îndeplinirea obiectivelor de referință ale MCV. Aceste elemente determină caracterul durabil și ireversibil al reformei și sunt demonstrate prin acțiunile, rezultatele și deciziile luate de factorii care dețin autoritatea de a influența direcția și viteza schimbării. Prin urmare, viitoarele numiri în funcție a noului Procuror General și a Procurorului Șef al DNA vor fi indicatori esențiali privind caracterul durabil al reformei. De asemenea, Comisia solicită Guvernului să adopte măsurile necesare pentru a remedia prejudiciile aduse reformei în ultimele săptămâni.

II.1 Reforma sistemului judiciar în perioada 2007-2012

Obiectivul de referință 1: asigurarea unei transparențe și eficiențe sporite a actului de justiție, în special prin consolidarea capacității și a răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii; raportarea și monitorizarea impactului noului Cod de procedură civilă și al noului Cod de procedură penală.

Evenimentele recente privind independența sistemului judiciar și statul de drept

Independența sistemului judiciar rămâne o problemă importantă pentru România. De la aderare, sistemul judiciar a fost în măsură să își afirme treptat independența, în special prin anchetarea, urmărirea penală și judecarea cu succes a unui număr tot mai mare de cazuri de corupție la nivel înalt. Acest lucru a dus la realizări semnificative la nivelul urmăririi penale și, din 2010, și la nivelul instanțelor, după cum se descrie la capitolul II.2 din prezentul raport. Pronunțarea în luna iunie a unei condamnări definitive într-un caz emblematic de corupție la nivel înalt, precum și acțiunile Înaltei Curți de Casație și Justiție, ale Consiliului Superior al Magistraturii¹¹ și ale Curții Constituționale de a rezista contestărilor politice ale independenței sistemului judiciar și de a-și afirma integritatea profesională după pronunțarea verdictului au reprezentat o schimbare majoră în acest sens.

Cu toate acestea, Comisia este îngrijorată de recenta presiune exercitată de unii membri ai Guvernului român și de politicieni de rang înalt asupra Curții Constituționale: acestea sunt intervenții inacceptabile pe lângă o instituție judiciară independentă. Guvernul și toate nivelurile politice trebuie să respecte separarea puterilor. Trebuie să respecte, de asemenea, independența sistemului judiciar.

În special, Comisia este îngrijorată de recenta limitare a competențelor Curții Constituționale în ceea ce privește hotărârile Parlamentului. Autoritățile române trebuie să reinstituească de urgență aceste competențe în conformitate cu Constituția României. Prin scrisoarea sa din 16 iulie, prim-ministrul României a informat Comisia că această cerință va fi îndeplinită.

¹¹ În luna iunie, poziția publică adoptată de Consiliul Superior al Magistraturii pentru a apăra independența sistemului judiciar în contextul unor intervenții publice privind un important caz de corupție la nivel înalt a transmis un mesaj important.

Independența sistemului judiciar și separarea puterilor sunt elementele de bază ale unei societăți democratice. Pentru a restabili climatul de încredere, toate nivelurile politice din România vor trebui să demonstreze, în lunile următoare, prin acțiunile lor, angajamentul față de aceste principii. Comisia va monitoriza îndeaproape evoluțiile în acest domeniu.

Principalele evoluții în perioada 2007-2012

România și-a reformat cadrul legal privind sistemul judiciar pentru a-l actualiza și a-l direcționa asupra priorităților de astăzi. Când toate noile coduri vor intra în vigoare, România își va fi revizuit fundamental legislația în materie penală și civilă. Între timp, Legea micii reforme în justiție a reprezentat un exemplu de legislație practică și pragmatică, răspunzând unor deficiențe reale. Alte legi au instituit măsuri importante pentru a asigura o mai mare răspundere și integritate a sistemului judiciar.

Sistemul judiciar a evoluat din 2007. Există multe indicii că judecătorii și procurorii au câștigat mai multă încredere profesională. În mare majoritate, practicienii din domeniul dreptului aprobă ideea reformei sistemului judiciar și recunosc beneficiile acesteia. Angajamentul față de reformă al magistraților la nivel individual, al asociațiilor profesionale și al societății civile a sporit considerabil în cursul ultimilor ani. Există cazuri concrete de bune practici profesionale care merită să fie preluate și în alte sectoare ale sistemului judiciar ca exemple de cele mai bune practici.

Reunirea acestor elemente pentru a putea genera beneficii depline va necesita eforturi mai mari deopotrivă din partea sistemului judiciar, a puterii executive și a clasei politice. Progrese esențiale s-au înregistrat până acum în domeniul legislativ, însă, având în vedere că unele acte legislative importante au fost adoptate doar recent sau încă nu sunt în vigoare, altele fiind în continuare dezbătute în Parlament, va fi nevoie de o strategie fermă pentru ca reformele să-și atingă potențialul de a impulsi schimbarea în practică. Jurisprudența inconsecventă, dificultățile în asigurarea respectării legii și actele de justiție ineficace rămân probleme larg răspândite¹². Modul în care sistemul judiciar a răspuns provocărilor în materie de integritate și răspundere nu a fost suficient pentru a restabili încrederea publicului.

Factorii de decizie din sistemul judiciar și puterea executivă dispun în prezent de instrumente pentru a consolida reforma. Pentru a realiza acest lucru, vor fi necesare un efort mai consecvent și o mai bună gestionare în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, iar cooperarea dintre puterea executivă și sistemul judiciar, cu sprijinul Parlamentului și al societății civile, va trebui să ajungă la un nou nivel. Guvernul și oamenii politici trebuie să ofere un exemplu elocvent: orice presiune exercitată asupra instanțelor generează neîncredere între puterile în stat. În cazul în care Consiliul Superior al Magistraturii poate să asume rolul de conducere în materie de reformă și dacă va beneficia de sprijinul puterii executive pentru a înstitui schimbarea, ar putea fi percepute relativ rapid beneficii directe în domenii cum ar fi organizarea instanțelor și distribuția volumului de lucru. Rezultatele a două proiecte ale

¹²

Statistici ale CEDO arată că, între toate statele membre ale UE, România se plasează pe locul al doilea în ceea ce privește numărul de hotărâri ale CEDO care nu au fost încă executate. Un număr mare dintre aceste hotărâri se referă la dificultăți în aplicarea sancțiunilor civile, la durată excesivă a procedurilor civile, la absența unor căi de atac eficiente și la cercetări penale ineficace. [Consiliul European: *Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011* (Supravegherea executării hotărârilor și deciziilor CEDO, Raport anual 2011)], disponibil la adresa: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

Băncii Mondiale aflate în desfășurare vor furniza instrumente importante și recomandări strategice pentru viitoarele etape¹³.

Cadrul legal

De la aderare, România a urmărit un ambițios program legislativ. Acesta a cuprins noul Cod civil și noul Cod penal și codurile de procedură aferente, având ca obiectiv explicit modernizarea actului de justiție. Aceste eforturi s-au bazat pe experiența internațională în acest domeniu. Adoptarea codurilor în 2009 și 2010 a constituit un rezultat important obținut de Guvern, Parlament și sistemul judiciar, cu toate că procesul de punere în aplicare a fost îndelungat. Până în prezent, numai noul Cod civil a intrat în vigoare. Noul Cod de procedură civilă va intra în vigoare la toamnă, iar intrarea în vigoare a noului Cod penal și a Codului de procedură penală este în prezent prevăzută pentru anul viitor. În ciuda preocupărilor legate de existența unor sisteme care să asigure punerea efectivă în aplicare a modificărilor și deși vor trebui intensificate măsurile de pregătire pentru punerea în aplicare, aceste coduri reprezintă o încercare importantă de modernizare și, dacă vor fi puse în aplicare în mod corespunzător, ar putea genera beneficii considerabile în ceea ce privește eficacitatea, transparența și consecvența actului de justiție.

În paralel, Parlamentul a adoptat, de asemenea, o serie de măsuri legislative importante. Legea micii reforme în justiție, care a intrat în vigoare în 2010, a adus îmbunătățiri concrete pentru consecvența și eficacitatea actului de justiție. De asemenea, a fost modificată legislația pentru a consolida răspunderea magistraților și pentru a reforma procedura de numire în funcție la Înalta Curte de Casație și Justiție. Astfel de măsuri oferă ocazia de a răspunde preocupărilor opiniei publice cu privire la obiectivitatea numirilor în funcție și la procesul disciplinar în sistemul judiciar: va fi nevoie de o serie de exemple pozitive pentru a face uitată moștenirea negativă a trecutului.

Consecvența actului de justiție

Înalta Curte de Casație și Justiție deține responsabilitatea principală privind unificarea jurisprudenței. Din 2007 au fost parcurse etape importante. Legea micii reforme în justiție a modificat procedura recursului în interesul legii, cu scopul de a-i consolida eficacitatea. Noile coduri de procedură introduc ca nou instrument de unificare juridică un mecanism de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, precum și dispoziții jurisdicționale de reformă, pentru a sprijini unificarea¹⁴. Înalta Curte a luat, de asemenea, inițiativa de a organiza discuții structurate cu curțile de apel privind chestiuni de jurisprudență și a elaborat un ghid de stabilire a pedepselor pentru anumite cazuri de corupție. Nerespectarea hotărârilor Înaltei Curți pronunțate în recursurile în interesul legii și a deciziilor Curții Constituționale a devenit în prezent un motiv potențial pentru impunerea de măsuri disciplinare¹⁵.

¹³ În prezent, Banca Mondială efectuează o revizuire a modului de funcționare a sistemului judiciar din România, finanțată din fonduri UE. Un al doilea proiect, care vizează îmbunătățirea capacității de a colecta și a prelucra date judiciare și stabilirea unor indicatori optimi privind volumul de lucru în cadrul sistemului judiciar este în prezent efectuat de consultanți, fiind finanțat printr-un împrumut de la Banca Mondială.

¹⁴ Obiectivul noii proceduri de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile a fost introducerea unei proceduri mai proactive decât actualul recurs în interesul legii (a se vedea Raportul tehnic, p. 6-7).

¹⁵ Nerespectarea deciziilor Curții Constituționale și a recursurilor în interesul legii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție poate face obiectul unor investigații și sancțiuni disciplinare ca urmare a modificării dispozițiilor legislației privind răspunderea disciplinară a magistraților, adoptată la sfârșitul anului 2011 și promulgată la începutul anului 2012.

Totuși, aceste mecanisme nu au fost încă în măsură să rezolve problema inconsecvenței, care este o deficiență majoră a sistemului judiciar din România¹⁶. O parte a problemei pare a consta în faptul că magistrații nu conștientizează suficient importanța unificării juridice, fapt care poate fi legat de o interpretare dusă la extrem a independenței acestora. Principiul „aceeași pedeapsă pentru aceeași infracțiune” și rolul său în descurajarea comiterii de infracțiuni nu par a fi apreciate pe deplin, după cum nu este apreciată nici relevanța acestui principiu pentru răspunderea și integritatea magistraților. Aceasta ar putea explica de ce analiza arată că judecătorii nu utilizează în mod adecvat măsurile de unificare juridică¹⁷. În același timp, Consiliul Superior al Magistraturii și președinții instanțelor nu au făcut încă o prioritate din consecvența jurisprudenței. Chiar și în cazurile în care judecătorii doresc să îmbunătățească consecvența, aceștia nu au la dispoziție instrumentele necesare pentru a avea acces la jurisprudența altor instanțe. Nu a fost încă instituit un sistem de publicare electronică integrală a hotărârilor instanțelor, inclusiv a deciziilor Înaltei Curți de Casație și Justiție. Curțile de apel publică unele decizii, însă nu aplică criteriile uniforme în acest scop. Principala bază de date judiciare (ECRIS) oferă acces doar la hotărârile instanțelor din circumscripția unei anumite curți de apel, judecătorii neputând compara hotărârile instanțelor la nivel național¹⁸. Un sistem alternativ, Jurindex, nu este actualizat.

Experții recomandă să se pună un mai mare accent pe introducerea de recursuri în interesul legii și să se încurajeze o practică consecventă în rândul judecătorilor prin publicarea integrală a hotărârilor motivate ale instanțelor, prin discuții periodice de spețe în cadrul tuturor instanțelor și printr-o promovare activă a consecvenței juridice de către președinții instanțelor și Consiliul Superior al Magistraturii. Factorii de decizie din sistemul judiciar ar putea, de asemenea, să acorde o mai mare atenție consecvenței juridice atunci când se fac promovări și numiri în funcție, să confere Inspecției Judiciare un rol în analizarea jurisprudenței inconsecvente, să extindă domeniul de aplicare al ghidului de stabilire a pedepselor și să utilizeze Institutul Național al Magistraturii pentru a face din consecvență o temă principală a formării inițiale și continue.

Reformarea în continuare a Înaltei Curți de Casație și Justiție ar putea sprijini, de asemenea, consecvența. În acest sens s-au înregistrat progrese importante prin adoptarea Legii micii reforme în justiție și prin noile Coduri de procedură. Reformele aduse de noile Coduri de procedură trebuie introduse astfel încât Înalta Curte să nu fie copleșită de cereri abuzive și să fie admise numai cazurile care ridică chestiuni juridice importante. Acest lucru impune introducerea unui filtru corespunzător pentru recursuri și pentru sesizările Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile. De asemenea, ar putea exista alte sarcini care ar putea fi transferate de la Înalta Curte la alte instanțe, cum ar fi competența judecării cazurilor în primă instanță și pronunțarea unor hotărâri privind o serie de chestiuni judiciare interne¹⁹. Aceasta ar permite Înaltei Curți să se concentreze asupra rolului său principal de unificare juridică, astfel cum este cazul în majoritatea statelor membre ale UE.

¹⁶ Jurisprudența inconsecventă este frecvent semnalată în România și confirmată de părți interesate cum ar fi investitori străini, firme de avocatură și asociații profesionale ale magistraților. Experții au identificat pronunțarea de hotărâri inconsecvente în special în cazuri sensibile implicând persoane la nivel înalt și în cazuri de achiziții publice.

¹⁷ Printre comportamentele constatate se numără ignorarea jurisprudenței instanțelor superioare și utilizarea limitată a procedurii recursului în interesul legii. Numărul de recursuri în interesul legii a scăzut în 2011 în comparație cu anii 2007-2009.

¹⁸ Cu excepția judecătorilor Înaltei Curți de Casație și Justiție, care pot avea acces la toate hotărârile cuprinse în baza de date.

¹⁹ Înalta Curte judecă o serie de infracțiuni în primă instanță, în cazul infracțiunilor comise de persoane care dețin anumite funcții. De asemenea, se pronunță cu privire la chestiuni judiciare interne, cum ar fi cererile părților de a transfera cauzele altor instanțe sau conflictele de competență între instanțe.

De asemenea, Înalta Curte trebuie să dispună de un sediu și de resursele umane necesare pentru îndeplinirea sarcinilor sale²⁰.

Organizarea și eficacitatea sistemului judiciar

Banca Mondială a măsurat nivelul de performanță al administrației publice din România și a constatat că este cel mai puțin eficace din UE²¹. Sistemul judiciar este afectat de unele dintre aceleași deficiențe. În ciuda anumitor îmbunătățiri, imaginea globală este aceea a unei lipse de dinamism în abordarea problemelor care au un impact real asupra capacității sistemului judiciar de a face dreptate în mod rapid și consecvent. Printre probleme se numără capacitățile limitate și presiunea volumului de lucru asupra judecătorilor și procurorilor, care sunt în mare măsură generate de dezechilibre în materie de resurse și diferențe acute privind volumul de lucru între zone geografice și niveluri de jurisdicție. Alte probleme sunt numărul mare de posturi vacante, asigurarea unei formări la intrarea în profesie și deficiențele din structura și organizarea internă a instanțelor și a parchetelor.

S-au făcut eforturi pentru a rezolva aceste probleme. Printre acestea se numără organizarea unor concursuri periodice de recrutare, raționalizarea anumitor proceduri²² și adoptarea unor decizii de a consolida capacitatea Institutului Național al Magistraturii de a asigura formarea inițială. În 2011, s-a făcut un mic pas în sensul raționalizării prin desființarea a două instanțe redundante și a trei instanțe cu activitate minimă, precum și a parchetelor de pe lângă acestea.

Cu toate acestea, impactul acestor măsuri rămâne limitat. Indicatori-cheie ai eficacității, cum ar fi diferențele în volumul de muncă și rata posturilor vacante nu s-au îmbunătățit din 2007²³. Presiunile în materie de resurse și un conflict între puterea executivă și sistemul judiciar în 2009 au încetinit reformele și au dus la un număr mare de pensionări într-un moment în care volumul de lucru era în creștere constantă.

Sistemul judiciar nu are și nu a dezvoltat indicatori eficace de performanță pentru a oferi informații privind necesitățile totale în materie de resurse și alocarea resurselor în cadrul sistemului judiciar. România a recunoscut recent deficiențele, iar acestea vor fi acum abordate în cadrul unui proiect finanțat de Banca Mondială, care va pregăti și va utiliza, până la începutul anului 2013, indicatori-pilot revizuiți privind dosarele și volumul de lucru.

Cooperarea între Consiliul Superior al Magistraturii, puterea executivă și conducerea parchetelor privind politica în materie de resurse umane pentru sistemul judiciar s-a confruntat cu dificultăți continue²⁴. Nu au fost încă adoptate legile care introduc funcția de manager de instanță și redefinesc rolul grefierilor din cadrul instanțelor, o măsură cu un potențial considerabil de a reduce volumul de lucru al magistraților. Îmbunătățirile capacității

²⁰ Faptul că dispozițiile privind pronunțarea hotărârilor prealabile în legislația civilă din cadrul Codului de procedură civilă intră în vigoare cu patru luni mai târziu decât restul codului a fost pus pe seama unor motive logistice.

²¹ Indicatorii de guvernanță din 2011 ai Băncii Mondiale.

²² Legea micii reforme în justiție a permis parchetelor să preia motivația oferită de poliție atunci când acestea decid să nu înceapă urmărirea penală în anumite cazuri simple, a acordat parchetelor temeuri mai numeroase de a decide neînceperea urmăririi penale în cazurile în care elementele de probă existente nu garantează o anchetă ulterioară și a redus numărul căilor de atac pentru cauzele minore.

²³ România este în mod regulat condamnată de CEDO pentru încălcarea drepturilor procedurale cauzată de întârzieri excesive ale proceselor. Termenul legal de 30 de zile pentru publicarea motivației instanței este frecvent depășit. Până în prezent nu există date fiabile privind întârzierile din cadrul proceselor, acestea urmând a fi furnizate la începutul anului 2013 de un studiu al Băncii Mondiale.

²⁴ Responsabilitățile pentru gestionarea resurselor umane ale sistemului judiciar sunt partajate: Consiliul Superior al Magistraturii are responsabilitatea de a gestiona recrutarea, evoluția carierei, formarea și acțiunea disciplinară. Ministerul Justiției deține responsabilitatea bugetară și inițiativa legislativă. Procurorul General este responsabil pentru rezultatele parchetelor, însă toate aspectele care au un impact asupra carierei unui procuror sunt decise de către Consiliu.

Institutului Național al Magistraturii și introducerea unor standarde egale de recrutare pentru categorii diferite de candidați nu au fost efectuate decât recent, prea târziu pentru a asigura pregătirea corespunzătoare pentru punerea în aplicare a noilor coduri. Până acum, nu a fost convenit un plan comun de punere în aplicare a noilor coduri²⁵.

Ar fi fost de așteptat ca presiunile asupra finanțelor publice să genereze câștiguri în materie de eficacitate, însă acest efect nu a fost încă remarcat. Printre cauze se numără lipsa unei direcții în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii privind gestionarea sistemului judiciar și dezacordul între sistemul judiciar și guvern. Consiliul Superior al Magistraturii nu a fost capabil să conceapă o strategie în materie de resurse umane prin care să schimbe structurile și sistemele, concentrându-se în schimb pe solicitarea de personal mai numeros și de mai multe resurse. Parlamentul a contribuit, la rândul său, la această stare de inerție, diminuând conținutul propunerilor de restructurare a sistemului instanțelor²⁶. Noua legislație a fost criticată pentru că nu a luat în considerare riscul de a genera o aglomerare de noi cazuri în instanțe.

Practica judiciară

Acest domeniu prezintă în continuare deficiențe semnificative, ilustrate în evaluarea practicii judiciare a instanțelor în cazurile de corupție la nivel înalt. Unele dintre aceste deficiențe sunt structurale: sistemul juridic din România are trăsături care îl fac vulnerabil față de abuzuri, cum ar fi faptul că termenele de prescripție nu se sting sau nu sunt suspendate în momentul trimerii în judecată. Acest lucru este adesea exacerbât printr-o soluționare permisivă a cererilor depuse la termenele de judecată, care pare a fi în mod preponderent în favoarea apărării²⁷. Experții au constatat că aceste deficiențe în soluționarea proceselor în instanță sunt foarte semnificative în comparație cu practica din alte state membre. De asemenea, sistemul judiciar a avut dificultăți în a soluționa definitiv în instanță cazuri financiare complexe. Acest lucru se referă în special la cazurile care implică achiziții publice, acest tip de cazuri constituind o excepție de la tendința general pozitivă privind cazurile de corupție la nivel înalt aduse în instanță (a se vedea mai jos). Astfel de cazuri necesită din partea procurorilor și judecătorilor competențe speciale, dezvoltate prin formare, specializare și expertiză externă. În plus, deși este prevăzut de lege, bugetul pentru cheltuielile cu experții judiciari este rareori disponibil în practică, astfel încât apărarea plătește adesea pentru expertiza ordonată de instanță, pe lângă plata pentru propria expertiză²⁸. Acest fapt ridică semne de întrebare privind independența și imparțialitatea experților numiți de instanță, care se presupune că sunt independenți.

Un exemplu al diferenței pe care o pot face factorii de decizie proactivi a fost schimbarea de abordare în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție de la numirea noii conduceri în 2010²⁹. În prezent, aceasta poate pune la dispoziția altor instanțe bune practici în domenii cum ar fi

²⁵ Capacitățile de recrutare actuale nu pot furniza numărul de noi angajați la timp, la calitatea și la pregătirea corespunzătoare, astfel cum s-a estimat necesar într-un studiu de impact efectuat pentru noile coduri.

²⁶ Acest lucru se referă în special la propunerile Ministrului Justiției și Procurorului General de a desființa instanțe și parchete mici și de a redistribui posturile în zonele care au cea mai mare nevoie de ele.

²⁷ Evaluarea Comisiei privind aceste aspecte poate fi regăsită la paginile 14-15 ale Actualizării tehnice SEC(2011)968, publicată la 20 iulie 2011. Raportul menționează toleranța cu care sunt tratate cererile de amânare ale apărării, deficiențele în administrarea probelor și în gestionarea neregulilor procedurale, precum și aspecte organizatorice.

²⁸ Actualizarea tehnică SEC(2011)968 din 20 iulie 2011, p. 15. De la ultimul raport anual al Comisiei, Înalta Curte de Casație și Justiție a primit un buget special pentru experții judiciari.

²⁹ Printre exemplele de inovări importante se numără introducerea unui ghid de stabilire a pedepselor pentru cazurile de corupție și măsuri pentru a asigura o mai mare celeritate în derularea proceselor în cazurile de corupție la nivel înalt. Cu toate acestea, bunele practici aplicate în aceste domenii distincte nu au fost încă raționalizate.

gestionarea cazurilor, luarea în considerare a riscului de împlinire a termenului de prescripție și transmiterea mesajului că instanța nu va lua în considerare încercările nelegitime de a întârzia procedurile. Menținerea și multiplicarea acestor realizări vor fi importante pentru progresele reformei judiciare globale.

Răspunderea

La sfârșitul anului 2011, România a consolidat temeiul juridic pentru răspunderea judiciară. Parlamentul a aprobat amendamente prin care s-au introdus noi tipuri de abateri disciplinare și s-au înăspriț sancțiunile existente; aceste amendamente au extins rolul Ministrului Justiției și al Procurorului General în cadrul procedurilor disciplinare și au consolidat independența Inspecției Judiciare³⁰. Inspecția judiciară are în prezent posibilitatea de a se concentra din nou asupra unor anchete disciplinare mai precise, rapide și proactive și de a îndeplini o funcție consultativă mai importantă cu privire la deficiențele legate de organizarea, procedurile și practica judiciară. Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să utilizeze în continuare acest potențial, cerând Inspecției Judiciare să monitorizeze sistematic aspectele-cheie care sunt practica judiciară, unificarea juridică și adoptarea celor mai bune practici în materie de gestiune de către președinții instanțelor³¹. De asemenea, va fi important ca noile competențe să fie utilizate cu respectarea deplină a independenței magistraților, pentru a înlătura preocupările exprimate de magistrați că s-ar putea abuza de noua lege.

Cel mai important impact al legii se va produce dacă se va constata că aceasta este utilizată pentru a impune sancțiuni clare, consecvente și disuasive. Reputația sistemului judiciar și capacitatea Consiliului Superior al Magistraturii de a o proteja au fost afectate de o serie de cazuri de abateri profesionale, la care răspunsul factorilor de decizie din sistemul judiciar a părut lipsit de fermitate și timid³². În multe state membre, ar exista așteptarea ca persoanele care ocupă poziții de autoritate publică să accepte că trebuie să se retragă din funcție, dacă acest lucru este necesar, pentru a proteja reputația organismului public în cauză. Faptul că judecători criticați sever de opinia publică și-au continuat activitatea pe parcursul desfășurării anchetelor a adus atingere reputației instanțelor. Ar trebui instituite norme clare, cum ar fi suspendarea imediată a magistraților care sunt anchetați pentru infracțiuni grave precum corupția la nivel înalt, pentru a proteja atât magistrații respectivi, cât și sistemul judiciar în ansamblu³³. Acest lucru ar putea fi inclus în strategia de integritate a Consiliului Superior al Magistraturii.

La sfârșitul anului 2011, România a îmbunătățit, de asemenea, procedurile de numire în funcție la Înalta Curte de Casație și Justiție prin adoptarea unor proceduri mai transparente și obiective care permit o evaluare independentă, mai cuprinzătoare și mai obiectivă, a meritelor candidaților. Acest lucru reprezintă un important pas în consolidarea răspunderii Înaltei Curți de Casație și Justiție.

30

Aceste amendamente legale vor permite Ministrului Justiției și Procurorului General să inițieze acțiuni disciplinare prin intermediul Inspecției Judiciare. Inspecția Judiciară are în prezent un mandat mai puternic de a inspecta practica judiciară și are, de asemenea, competența de a contesta sancțiunile disciplinare impuse de Consiliul Superior al Magistraturii.

31

Inspecția Judiciară a publicat primele trei rapoarte în acest sens la sfârșitul anului 2011 și la începutul anului 2012: două rapoarte tematice privind întâzieri importante în cadrul proceselor și privind celeritatea actului de justiție în cazuri de corupție la nivel înalt și un raport privind practica de gestiune în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție.

32

Comisia a prezentat un raport privind aceste cazuri în februarie 2012 [COM(2012)56 final, p. 3].

33

În februarie 2012, Comisia a raportat cazuri de judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție care au continuat să își desfășoare activitatea în timp ce erau anchetați pentru corupție la nivel înalt. Alți judecători s-au sustras răspunderii disciplinare prin pensionare [COM(2012)56 final, p. 3]. Cu toate acestea, recenta reacție a Consiliului Superior al Magistraturii la inițierea unei anchete privind unul dintre propriii săi membri a demonstrat o abordare mai proactivă pentru a răspunde amenințărilor la adresa reputației sistemului judiciar.

II.2 Combaterea corupției în perioada 2007-2012

Obiectivul de referință 2: înființarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate cu responsabilități legate de verificarea averilor, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu, pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni cu caracter disuasiv.

Obiectivul de referință 3: pe baza progreselor realizate până în prezent, efectuarea în continuare de investigații profesionale și imparțiale în legătură cu acuzațiile privind acte de corupție la nivel înalt.

Obiectivul de referință 4: adoptarea unor măsuri suplimentare pentru prevenirea și combaterea corupției, în special în administrația locală.

Combaterea corupției și promovarea integrității reprezintă o sarcină dificilă, care necesită implicarea tuturor puterilor din stat și care trebuie realizată de sus în jos, astfel încât să vizeze societatea în ansamblu. Un punct esențial de plecare este capacitatea sistemului judiciar și a administrației din România de a aplica statul de drept. De la aderare, România a înregistrat progrese importante privind urmărirea penală și judecarea cazurilor de corupție la nivel înalt. Direcția Națională Anticorupție (DNA) s-a dovedit a fi un acuzator energic și imparțial în aceste cazuri. De asemenea, România a putut institui un sistem de detectare și sancționare a conflictului de interese, a incompatibilităților și a deținerii de averi nejustificate. Agenția Națională de Integritate (ANI) este o instituție pregătită să își continue cu fermitate mandatul. Recentele acțiuni menite să accelereze judecarea cazurilor de corupție la nivel înalt la Înalta Curte au început să remedieze una dintre problemele majore care limitează acțiunile disuasive de combatere a corupției. Au fost adoptate norme mai restrictive pentru a promova integritatea în cadrul sistemului judiciar, precum și o lege care prevede confiscarea extinsă a bunurilor obținute în mod ilegal. Noua strategie națională anticorupție acordă o atenție importantă adoptării celor mai bune practici în activitatea de combatere a corupției. Acum, este necesar ca strategia să fie pusă în aplicare astfel cum s-a prevăzut și trebuie să aibă la dispoziție suficient timp pentru a-și dovedi eficacitatea. Aceștia sunt pași semnificativi spre atingerea obiectivelor MCV. Cu toate acestea, în contextul evenimentelor recente, menținerea progreselor realizate și a ritmului lor, precum și asigurarea stabilității instituționale sunt elementele esențiale pentru a demonstra caracterul durabil al reformei.

Acești pași au fost făcuți într-un climat în care marea majoritate a românilor consideră corupția ca fiind o problemă majoră³⁴. Măsurile adoptate nu i-au convins încă pe români că situația se îmbunătățește, cea mai mare parte a acestora considerând că situația s-a înrăutățit³⁵. Îngrijorările opiniei publice se vor risipi numai în momentul în care se vor pronunța hotărâri obiective și definitive în procese importante de corupție la nivel înalt și când se va constata că bunele practici devin normă în desfășurarea proceselor. Sunt urmărite prea puține cazuri de conflicte de interese, în special în domeniul achizițiilor publice, și, chiar când cazurile sunt aduse în instanță, sancțiunile în acest domeniu, așa cum sunt prevăzute de lege în prezent, nu sunt disuasive. Nu s-au înregistrat încă rezultate convingătoare în ceea ce privește confiscarea

³⁴ Potrivit unui sondaj Eurobarometru special din februarie 2012, 96 % dintre români, un procent ușor mai ridicat decât în 2007, consideră corupția ca fiind o problemă majoră. (Eurobarometru special 374 disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Din 2007, România a pierdut 6 locuri în clasamentul realizat pe baza indicelui de percepție a corupției al Transparency International, cu un declin în cotarea percepției corupției. Cotarea Freedom House a rămas neschimbată.

³⁵ Potrivit unui sondaj Eurobarometru din februarie 2012, 67 % dintre români consideră că nivelul corupției a crescut în ultimii trei ani.

averilor nejustificate. Transformarea noii strategii naționale anticorupție într-un instrument care să raționalizeze activitatea de combatere a corupției din cadrul tuturor instituțiilor va fi un test important al punerii în aplicare.

În plus, în ciuda realizărilor semnificative, autoritatea acestor instituții anticorupție a fost pusă sub semnul întrebării. Temeiul juridic pentru activitatea Direcției Naționale Anticorupție (DNA), a parchetelor și a Agenției Naționale de Integritate (ANI) a fost contestat de mai multe ori din 2007, unele dintre contestații nefiind încă soluționate. Viitoarele numiri în posturile de Procuror General, procuror șef al DNA și în alte posturi importante în cadrul parchetelor reprezintă o oportunitate de a demonstra că factorii de decizie politici și din sistemul judiciar sprijină pe deplin instrumentarea strictă și independentă a cazurilor de corupție. Acest lucru impune un proces transparent și obiectiv de numire în funcție, conform cadrului legal existent, 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. Soluționarea eficace a mai multor cazuri importante de corupție la nivel înalt, care au ajuns în etapa finală în instanță, va testa capacitatea sistemului judiciar din România de a-și afirma în continuare independența și de a aplica statul de drept.

Corupția la nivel înalt

Performanța Direcției Naționale Anticorupție (DNA) privind anchetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt poate fi considerată drept unul dintre cele mai semnificative progrese înregistrate de România de la aderare. De la un an la altul, DNA a fost în măsură să furnizeze un număr în creștere constantă de trimeri în judecată, anchetele fiind efectuate rapid și în mod proactiv. Din 2007, DNA a deschis dosare împotriva unor persoane de la cel mai înalt nivel politic și judiciar, din cadrul tuturor partidelor politice importante³⁶.

Performanța DNA a rezultat într-o creștere importantă a numărului de hotărâri pronunțate în instanță și de condamnări în cazurile de corupție la nivel înalt, în special începând cu 2010³⁷. Cu toate acestea, eficacitatea procedurilor în instanță, precum și consecvența și caracterul disuasiv al hotărârilor în cazurile de corupție la nivel înalt nu au egalat progresele înregistrate la nivelul urmăririi penale. Din 2007, cazurile de corupție la nivel înalt au suferit întâzieri semnificative în instanță. Printre cauze se numără lacunele în legislație și capacitățile insuficiente. Deficiențele practicii judiciare, prezentate în detaliu în secțiunea precedentă a prezentului raport, sunt în special evidente în cazurile de corupție la nivel înalt, în care se constată toleranța excesivă a judecătorilor față de încercările apărării de a amâna și tergiversa procedurile în instanță, inclusiv atunci când cazurile se apropie de împlinirea termenelor de prescripție³⁸.

Unele cauze ale amânărilor au fost înlăturate: Legea micii reforme în justiție și amendamentele aduse Legii privind Curtea Constituțională au introdus modificări importante

³⁶

În 2007, DNA a trimis în judecată 167 de cazuri care au implicat 415 inculpați, iar în 2011 a trimis în judecată 233 de cazuri care au implicat 1091 de inculpați. Aproximativ 60 % din numărul total al anchetelor durează mai puțin de 6 luni. Din 2007, DNA a condamnat un fost prim-ministru, un fost viceprim-ministru, mai mulți foști miniștri și membri ai Parlamentului, numeroși prefecți, primari, consilieri județeni și directori ai unor întreprinderi de stat. În 2011, DNA a condamnat doi membri ai Parlamentului și un primar influent aparținând coaliției aflate atunci la guvernare și un membru al Parlamentului care făcea parte din opoziție în momentul respectiv.

³⁷

În 2007 s-au pronunțat hotărâri nedefinitive în cazul a 199 de inculpați, iar în 2011 în cazul a 879 de inculpați; în 2007 s-au pronunțat hotărâri definitive în cazul a 109 inculpați, iar în 2011 în cazul a 158 de inculpați.

³⁸

În România, curgerea termenului de prescripție nu încetează în momentul începerii urmăririi penale sau a procesului penal, astfel cum este cazul în multe alte sisteme juridice.

pentru a accelera desfășurarea proceselor, eliminând efectele suspensive pe care le aveau excepțiile de neconstituționalitate și de ilegalitate invocate de apărare. De asemenea, o decizie interpretativă pronunțată de Înalta Curte a „oprit ceasul” în privința perioadelor în care, anterior, procesele erau suspendate până la soluționarea unei excepții de neconstituționalitate³⁹.

Cu toate acestea, la începutul anului 2011, mai multe cazuri de corupție la nivel înalt au fost pierdute sau parțial pierdute ca urmare a împlinirii termenului de prescripție⁴⁰. La jumătatea anului 2011 a devenit clar că mai multe cazuri importante de corupție la nivel înalt, care fuseseră amânate timp de mai mulți ani, din diferite motive, ar putea ajunge la finalul termenului de prescripție. În concordanță cu recomandările Comisiei⁴¹, noua conducere a Înaltei Curți de Casație și Justiție a promovat cele mai bune practici prin intermediul unei gestionări mai eficiente și mai riguroase a proceselor. Aceste măsuri au permis pronunțarea mai multor hotărâri în primă instanță în cazuri importante de la sfârșitul anului 2011, precum și a primelor condamnări definitive la pedeapsa închisorii în cazuri de corupție împotriva unui fost prim-ministru, a unui fost ministru și a unui actual parlamentar⁴².

O altă preocupare exprimată de Comisie în rapoartele sale a fost legată de consecvența sentințelor pronunțate în cazurile de corupție la nivel înalt și de caracterul disuasiv al acestora⁴³. Într-un studiu comun efectuat de autoritățile judiciare și de Ministerul Justiției, această problemă a fost recunoscută în 2009 și au fost elaborate acțiuni corective care au generat anumite îmbunătățiri. Întrucât factorii de decizie din sistemul judiciar nu au întreprins nicio acțiune, un grup de judecători de la Curtea de Apel București a elaborat, în 2010, un ghid de stabilire a pedepselor, menit să sporească consecvența sentințelor pronunțate în cazurile de corupție. Acest ghid a inspirat ulterior noua conducere a Înaltei Curți de Casație și Justiție să își elaboreze și să adopte, în 2011, propriul ghid de stabilire a pedepselor pentru anumite cazuri de corupție.

Aceste exemple arată că sistemul judiciar din România poate reacționa într-un mod pragmatic la deficiențele obiective. Dacă sunt aplicate și dacă sunt extinse și la alte infracțiuni, aceste ghiduri constituie o bază pentru asigurarea unui nivel mai ridicat de consecvență și previzibilitate în stabilirea pedepselor pentru cazurile de corupție la nivel înalt. Măsurile întreprinse de Înalta Curte în ceea ce privește gestionarea cazurilor și practica judiciară reprezintă o importantă recunoaștere a faptului că instanțele sunt responsabile pentru asigurarea dreptății, aceste măsuri putând conduce, dacă sunt susținute, la pronunțarea, în acest an, a mai multor hotărâri definitive în cazuri în care sunt implicați politicieni de vârf. Prima hotărâre de acest gen a fost pronunțată luna trecută în cadrul unui proces în care era implicat un fost prim-ministru. Hotărârea definitivă în acest caz reprezintă o dovadă a faptului că Înalta Curte începe să pronunțe hotărâri împotriva unor persoane chiar și când acestea dețin cele mai înalte funcții și exercită cea mai mare influență politică.

³⁹ Acest lucru s-a realizat prin excluderea din perioada luată în considerare pentru calcularea termenului de prescripție a intervalelor de timp în care un proces era suspendat în așteptarea pronunțării hotărârii de către Curtea Constituțională cu privire la o excepție de neconstituționalitate.

⁴⁰ A se vedea raportul tehnic, p. 29.

⁴¹ În raportul său din 20 iulie 2011, COM(2011) 460 final, Comisia a recomandat României „adoptarea unor măsuri urgente menite să îmbunătățească practica judiciară și gestionarea cazurilor, precum și accelerarea procedurilor în cazurile importante de corupție la nivel înalt, pentru a se evita împlinirea termenului de prescripție în toate cazurile”. În același raport, Comisia a recomandat, de asemenea, României „continuarea reformei Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru a consolida rolul acesteia de curte de casație și pentru a dezvolta capacitatea acesteia de a soluționa cazurile de corupție la nivel înalt”.

⁴² A se vedea raportul tehnic, p. 25.

⁴³ A se vedea, de exemplu, evaluarea Comisiei de la pagina 15 din Actualizarea tehnică SEC(2011) 968, publicată la 20 iulie 2011.

Aceste exemple de bune practici nu au fost însă raționalizate în mod activ, existând puține indicii că ele ar fi adoptate în alte instanțe. În ciuda îmbunătățirilor vizibile observate la Înalta Curte, numeroase alte cazuri de corupție la nivel înalt, care se află pe rolul altor instanțe și în care sunt implicați demnitari locali, cum ar fi prefecți, președinți ai consiliilor județene sau primari, continuă să fie marcate de amânări și suspendări controversate. Important de menționat este caracterul deosebit de lent al progreselor înregistrate de instanțe în cazurile care implică fapte de corupție și de fraudă în domeniul achizițiilor publice. Vor fi necesare eforturi pentru evaluarea motivelor care stau la baza acestor întârzieri semnificative și pentru îmbunătățirea accesului judecătorilor la cunoștințele și expertiza de specialitate în această materie⁴⁴. Majoritatea hotărârilor în cazuri de corupție la nivel înalt sunt încă suspendate. Numărul hotărârilor definitive de condamnare la pedeapsa închisorii pronunțate până acum în cazuri importante în care sunt implicați politicieni de vârf este restrâns⁴⁵. Acest fapt are implicații negative asupra caracterului disuasiv al sistemului.

Pentru o combatere eficace a corupției la nivel înalt este nevoie ca acțiunea judiciară să fie respectată și ca investigațiile întreprinse de autoritățile judiciare să beneficieze de sprijinul deplin al clasei politice. Adoptarea unui cod etic în 2011 de către partidul aflat la guvernare în acel moment poate fi considerată ca un pas important. Pe baza acestui cod, același partid l-a exclus din rândurile sale pe un influent primar, în urma trimiterii acestuia în judecată într-un caz de corupție la nivel înalt⁴⁶.

În temeiul Constituției României, astfel cum a fost interpretată prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale, este nevoie de aprobarea Parlamentului pentru arestarea sau percheziționarea parlamentarilor, precum și pentru începerea urmăririi penale împotriva parlamentarilor care sunt actuali sau foști miniștri. Refuzul Parlamentului de a permite începerea urmăririi penale în astfel de cazuri determină o imunitate *de facto* la urmărirea penală, ceea ce blochează cursul justiției. Începând din 2007, mai mulți parlamentari, printre care și un fost prim-ministru, au fost protejați de urmărirea penală în urma refuzului Parlamentului de a permite începerea urmăririi penale⁴⁷. Întrucât Parlamentul nu își motivează refuzurile de a permite începerea urmăririi penale, obiectivitatea hotărârilor este greu de stabilit⁴⁸. În plus, faptul că parlamentarii condamnați pentru infracțiuni grave, precum corupția, pot fi încă prezenți la ședințe afectează imaginea Parlamentului – în numeroase sisteme parlamentare există practica suspendării parlamentarilor trimiși în judecată în astfel de cazuri și practica excluderii acestora în cazul condamnării⁴⁹.

Recenta numire a noului Guvern a fost însoțită de semnale contradictorii. Prin desemnarea și chiar numirea ca miniștri a unor persoane împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri definitive sau se așteaptă pronunțarea unor astfel de hotărâri s-a creat o controversă de înțeles și s-a arătat că nu se dorește acceptarea și însușirea faptului că statul de drept este un principiu

⁴⁴ Din 43 de cazuri trimise în judecată de DNA în 2006, numai în două cazuri s-au pronunțat hotărâri definitive.

⁴⁵ Din datele disponibile din 2007 până în prezent reiese că pedepsele stabilite în aproximativ 60 % din hotărârile pronunțate de instanțe sunt cele minime sau chiar se situează sub pragul minim. Deși proporția suspendărilor executării pedepsei cu închisoarea a scăzut de la 75 % în perioada 2007-2009 la 60 % în 2011, pedepsele cu suspendare rămân predominante, mai ales în cazurile importante. Din patru actuali sau foști parlamentari care au fost condamnați definitiv în 2011, trei au primit pedepse cu suspendare și un fost parlamentar a fost condamnat la executarea pedepsei cu închisoarea.

⁴⁶ Aceasta nu este încă o practică standard: în cadrul alegerilor locale din iunie, mai multe persoane aflate în arest, urmărite penal sau judecate pentru corupție s-au prezentat pe listele de candidați, iar câteva au fost alese.

⁴⁷ A se vedea raportul tehnic, p. 26-27.

⁴⁸ A se vedea raportul tehnic, p. 27.

⁴⁹ Trei parlamentari care au fost condamnați prin hotărâri definitive pentru corupție la nivel înalt continuă să fie prezenți la ședințele Parlamentului.

fundamental⁵⁰. Rezultă că mai sunt lucruri de făcut pentru stabilirea unor standarde ridicate în cazul funcțiilor înalte.

Integritatea

În momentul aderării sale, România a fost de acord să stabilească un cadru legal și instituțional de prevenire și de sancționare a corupției prin combaterea cazurilor de incompatibilitate, a conflictelor de interese și a averilor nejustificate. Agenția Națională de Integritate (ANI) verifică situațiile de conflict de interese și incompatibilitate și identifică eventualele averi nejustificate în rândul funcționarilor publici și al politicienilor aleși. Constatările sau sesizările agenției pot fi atacate sau confirmate în instanță ori pot fi analizate de alte autorități judiciare sau administrative.

Înființată în 2007, ANI și-a început rapid activitatea și a introdus o metodologie eficientă de administrare și investigare. Aceasta a instituit un sistem centralizat de acces electronic al publicului la toate declarațiile de avere și de interese, ceea ce a constituit o importantă contribuție la transparență. Beneficiind de sprijin atât de la bugetul național, cât și de fonduri din partea UE, agenția a introdus un sistem informatic de gestionare a cazurilor și a instituit acorduri de cooperare cu diverse autorități administrative și judiciare. În prezent, ANI a devenit o componentă esențială a cadrului instituțional de combatere a corupției, putând prezenta rezultate semnificative⁵¹.

Cu toate acestea, progresele ANI au fost încetinite de o serie de obstacole. În 2010, temeiul juridic al ANI a fost declarat neconstituțional, ceea ce a pus la îndoială competența fundamentală a ANI de a sesiza instanțele pentru confiscarea activelor nejustificate⁵². Dezbaterile pe marginea modului în care putea fi modificat temeiul juridic al ANI au scos la iveală faptul că voința politică de a găsi o soluție reală la problemele de integritate și de a duce la îndeplinire angajamentele asumate în momentul aderării era lipsită de substanță. Existența ANI a fost readusă în discuție de către reprezentanți ai tuturor principalelor partide politice din Parlament. La rândul său, Parlamentul nu a reușit să pună în aplicare hotărâri având ca obiect cazuri de incompatibilitate și conflict de interese⁵³.

Fragilizat, temeiul juridic al ANI îngreunează și mai mult capacitatea acestei instituții de a obține rezultate prin activitățile sale și continuă să facă obiectul unei contestări a constituționalității, deși două plângeri au fost respinse în luna iunie de Curtea Constituțională⁵⁴. Se pare că noile comisii de investigare a averilor, înființate ca o etapă suplimentară între ANI și instanțe pentru cazurile în care ANI propune confiscarea activelor nejustificate, au îngreunat activitatea de urmărire a averilor nejustificate. Aceste comisii adaugă un nivel suplimentar de jurisdicție, însă oferă mai puțină transparență și mai puține drepturi părților. În ciuda eforturilor de a-i reuni pe principalii actori în cadrul unor seminare, procedurile acestora nu au fost complet unificate și au apărut deficiențe în ceea ce privește administrarea probelor. Până în prezent, niciun singur caz instrumentat de comisiile de

⁵⁰ Aceste hotărâri judecătorești au fost pronunțate în urma introducerii unor căi de atac în instanță împotriva constatărilor ANI referitoare la incompatibilitate.

⁵¹ A se vedea raportul tehnic, p. 18-19.

⁵² S-a considerat că, prin competența sa de a propune confiscarea activelor nejustificate, ANI încalcă principiile constituționale ale separării puterilor, prezumției averii dobândite în mod legal și interdicției confiscării acesteia.

⁵³ Comisia juridică a Camerei Deputaților a propus să nu se întreprindă nicio acțiune împotriva a doi parlamentari împotriva cărora fuseseră constatate, pe baza unor hotărâri definitive, cazuri de incompatibilitate și conflict de interese. În ambele cazuri, deciziile definitive ale Parlamentului sunt încă pendinte.

⁵⁴ Legea modificată a obligat, de asemenea, ANI să renunțe la un important număr de cazuri investigate la momentul respectiv, din cauza introducerii unor termene de prescripție. În marea majoritatea a acestor cazuri erau implicați politicieni aleși.

investigare a averilor, de la reînființarea lor în 2010, nu s-a încheiat cu o hotărâre definitivă. Cadrul legal împiedică, la rândul său, înregistrarea de progrese în activitățile de soluționare a conflictelor de interese de natură administrativă. Sunt necesare proceduri juridice separate pentru a se soluționa căile de atac împotriva constatării, de către ANI, a unui conflict de interese și pentru a anula, ulterior, acte juridice, precum contractele de achiziții publice încheiate într-o situație de conflict de interese⁵⁵.

Eficacitatea sistemului de integritate din România suferă, de asemenea, de pe urma procedurilor judecătorești lente, a unei jurisprudențe neuniforme și a unei cooperări insuficiente între alte autorități administrative, magistrați și ANI. Procedurile judiciare pentru cazurile deschise de ANI în baza celor trei atribuții ale sale au fost deosebit de lente. În total, instanțele au confirmat prin hotărâri definitive numai patru cazuri de averi nejustificate, toate datând dinaintea promulgării noii legi (unul datează din 2005). Sunt necesari mai mulți ani pentru ca existența unui caz simplu de incompatibilitate să fie confirmată printr-o hotărâre definitivă în instanță. Această situație a condus la imposibilitatea de a aplica sancțiuni în anumite cazuri, deoarece mandatele se încheiaseră deja. Jurisprudența neuniformă a constituit, de asemenea, o problemă în cazurile înaintate de ANI, însă sistemul judiciar nu a întreprins încă nicio acțiune corectivă promptă⁵⁶. Deși ANI a instituit acorduri de cooperare cu numeroase alte instituții administrative și cu parchetele, această cooperare nu a avut rezultate semnificative până în prezent, cu excepția unei cooperări productive cu DNA. Foarte puține semnale au ajuns la ANI de la alte instituții, iar sesizărilor făcute de ANI nu li s-a dat curs de către alte instituții, ceea ce a avut drept rezultat numai o trimitere în judecată și o cerere de impozitare suplimentară⁵⁷.

Cu toate acestea, din 2010, ANI s-a dovedit a fi tot mai capabilă să se axeze pe cazuri importante și complexe. Un proces de examinare desfășurat pentru identificarea unor conflicte de interese în rândul consilierilor locali a avut ca rezultat un număr semnificativ de cazuri potențiale; măsura în care acestea vor fi urmărite de parchete și instanțe va reprezenta un test important⁵⁸. Un proces similar a fost lansat în rândul autorităților care gestionează fonduri ale UE. Acestea reprezintă evoluții binevenite. Pe viitor, investigațiile efectuate de ANI ar trebui să se orienteze mai mult după evaluările riscurilor și să se axeze pe domeniile vulnerabile. Acest fapt ar putea avea drept consecință creșterea resurselor de personal ale ANI⁵⁹.

În ciuda curențelor existente în sistemul de preluare de către organele judiciare a cazurilor sesizate, un număr important de constatări de cazuri de incompatibilitate au devenit definitive și au atras demisii și sancțiuni disciplinare⁶⁰. În ceea ce privește preluarea cazurilor semnalate de ANI privind confiscarea unor active nejustificate și conflictele de interese, rezultatele sunt

⁵⁵ Până în prezent, existența unui conflict de interese de natură administrativă a fost confirmată numai în două cazuri. În niciunul dintre aceste cazuri nu au fost anulate contractele încheiate în stare de incompatibilitate.

⁵⁶ Printre cazurile recente aflate în dezbateră publică se numără cele în care sunt implicați doi parlamentari care sunt și rectori universitari. Într-unul dintre cazuri a fost identificată o stare de incompatibilitate, iar în al doilea starea de incompatibilitate a fost negată de instanță. Un episod similar s-a repetat la o altă curte de apel. Aceste cazuri fac în prezent obiectul unei căi de atac la Înalta Curte de Casație și Justiție.

⁵⁷ Din martie 2012, ANI a efectuat în total 4 000 de verificări și a emis constatări sau sesizări în peste 500 de cazuri, printre care 250 de constatări de incompatibilitate, 37 de cazuri de conflicte de interese (de natură administrativă), 24 de cazuri de averi suspectate că ar fi nejustificate și 239 de sesizări ale parchetului cu privire la potențiale infracțiuni.

⁵⁸ Procesul de examinare a avut ca rezultat, până acum, 75 de constatări de incompatibilitate, 9 constatări de conflicte de interese de natură administrativă și sesizarea parchetelor în 50 de cazuri privind suspiciunea comiterii de infracțiuni.

⁵⁹ Un demers util este sprijinul Ministerului de Interne pentru îmbunătățirea salariilor personalului ANI.

⁶⁰ Cazurile de incompatibilitate constatate până în prezent de ANI au fost confirmate în cele din urmă în instanță sau au devenit definitive ca urmare a neintroducerii unei căi de atac în termenul prevăzut de lege în 118 cazuri. În 53 dintre aceste cazuri, funcționarii publici implicați au demisionat, în 8 cazuri demisierile au fost pronunțate de către comisii disciplinare, iar în alte 16 cazuri au fost luate alte sancțiuni.

mai dezamăgitoare. Această problemă ar putea fi rezolvată prin îmbunătățirea temeiului juridic al ANI⁶¹, însă pentru aceasta este nevoie ca sistemul politic, judiciar și administrativ în ansamblul său să perceapă ANI ca pe un element care trebuie încurajat. Tratarea de către instanțe a cazurilor semnalate de ANI și cooperarea dintre instituții trebuie îmbunătățite pentru a permite atingerea scopului în care a fost creată agenția, și anume acela de a antrena o schimbare majoră de atitudini în direcția integrității în România.

Prevenirea și sancționarea corupției generale în sectorul public

La fel ca și asigurarea sancționării actelor de corupției atunci când sunt identificate, o reducere durabilă a corupției necesită acțiuni menite să descurajeze săvârșirea acesteia. O etapă esențială în acest sens constă în adoptarea unor măsuri preventive prin care să se reducă oportunitățile de săvârșire a actelor de corupție și riscurile ca acestea să fie săvârșite, cum ar fi aplicarea de către instituțiile publice a unor proceduri transparente și a unui sistem decizional previzibil.

Cadrul direcției generale de acțiune îl constituie o strategie națională anticorupție. Ultimii cinci ani oferă o imagine eterogenă în această privință. Strategia pentru perioada 2008-2010 nu a avut impactul preconizat. În luna martie a acestui an a fost adoptată însă o nouă strategie globală, care a fost aprobată fără modificări printr-o decizie a noului Guvern și a fost însoțită de aprobarea Parlamentului, ceea ce indică o susținere politică generală. În noua strategie au fost preluate numeroase recomandări dintr-un studiu de impact al celor două strategii anterioare, aceasta oferind o bază corespunzătoare pentru coordonarea și direcționarea activităților desfășurate de diferitele instituții ale statului. Noua strategie permite, de asemenea, monitorizarea progreselor pe baza unei serii de indicatori. Adoptarea de către Parlament a reprezentat un mod util de a sublinia că toate componentele influente ale societății joacă un rol în reușita strategiei.

Continuarea acesteia depinde în foarte mare măsură de acțiunile întreprinse de fiecare structură a Guvernului. În calitatea sa de organism anticorupție consacrat și dotat cu personalul necesar, organism cu funcții atât în domeniul prevenirii, cât și al investigării, Direcția Generală Anticorupție din cadrul Ministerului Administrației și Internelor (DGA) a înregistrat progrese importante la nivelul combaterii corupției în cadrul Poliției române și al altor structuri care fac parte din minister. Fiind, până în prezent, singura direcție generală care dispune de o evaluare detaliată a riscurilor de corupție, DGA a trimis un important număr de semnale de corupție parchetelor⁶². Pentru a valorifica aceste rezultate și pentru a-și realiza potențialul, ar fi nevoie ca DGA să își extindă bilanțul de cazuri în alte domenii afectate de cazuri grave și complexe de corupție, cum ar fi achizițiile publice și investigarea legăturilor marcate de corupție dintre poliție și criminalitatea organizată.

În alte sectoare ale activității guvernamentale nu au fost obținute rezultate comparabile. Cazurile de corupție sunt numeroase în domenii precum administrația fiscală, educația, sănătatea și investițiile în infrastructură. Cu toate acestea, activitatea de analizare a riscurilor în aceste sectoare a fost demarată abia de curând, iar în domeniile cel mai înclinate spre

⁶¹ Câteva propuneri în acest sens au fost deja făcute de către un grup de lucru comun, alcătuit din reprezentanți ai Ministerului Justiției și ai ANI, însă nu li s-a dat curs.

⁶² În special, DGA a cooperat cu DNA în mai multe investigații importante și complexe, printre care cazurile de corupție la eliberarea carnetelor de conducere (2008) și în cadrul poliției de frontieră (2010-2011). Începând din 2007, DGA a prezentat DNA în total peste 1 000 de cazuri, dintre care 222 s-au soldat cu trimiteri în judecată pentru corupție la nivel înalt. În aceeași perioadă, DGA a prezentat parchetelor peste 6 300 de alte dosare de corupție, care au condus la 836 de trimiteri în judecată până în prezent.

corupție și cele mai sensibile din punct de vedere bugetar au fost luate numai câteva măsuri⁶³. În sectorul educației au fost introduse câteva măsuri-pilot de prevenire, cum ar fi propunerile Centrului Național de Integritate (de exemplu, supravegherea video la examenele de bacalaureat), și este în curs de elaborare o strategie sectorială în contextul unui proiect anticorupție finanțat de UE. Alte domenii-cheie de risc care trebuie avute în vedere sunt investițiile în infrastructura școlară și corupția în cadrul sistemului de examinare în școli și al sistemului de acordare a diplomelor în unitățile de învățământ superior. Activitățile în sectorul sănătății se află la început de drum, prin lansarea unui alt proiect important finanțat de UE⁶⁴. Aceste activități-pilot desfășurate în domenii sensibile din punctul de vedere al corupției au fost utile și au avut un impact important asupra bugetului de stat, însă ele trebuie continuate pentru a deveni parte dintr-o abordare sistematică. În domeniul fiscal și vamal, de exemplu, au avut loc puține activități, deși riscul deosebit prezent în aceste domenii ar îndreptăți crearea unor puternice unități preventive cu un mandat proactiv⁶⁵. Autoritățile de control administrativ au un rol important, însă, în general, nu efectuează încă analize ale riscurilor de corupție pentru a aborda domeniile vulnerabile și, de obicei, nu cooperează cu autoritățile judiciare sau cu ANI. Ca motive importante care stau la baza inacțiunii, experții sugerează independența insuficientă a acestor autorități și influența politică exercitată asupra acestora⁶⁶.

Numărul scăzut de semnale în materie de corupție transmise de către autoritățile administrative s-a repercutat, de asemenea, asupra numărului de cazuri ajunse la parchete și instanțe. O excepție o constituie domeniul poliției, în acest caz DGA efectuând un număr important de sesizări. Procurorul general a cerut parchetelor locale să își stabilească strategii de combatere a corupției, a elaborat ghiduri pentru investigarea cazurilor de corupție și a creat o rețea de procurori specializați. Prin aceste măsuri a crescut numărul de cazuri de corupție instrumentate de parchetele obișnuite⁶⁷.

Noua strategie națională anticorupție oferă posibilitatea unei schimbări semnificative în ceea ce privește angajamentul tuturor agențiilor guvernamentale de a pune în aplicare politici proactive pentru îngreunarea corupției și de a identifica problemele în momentul apariției lor. Cele mai bune practici disponibile, cum este cazul Ministerului Administrației și Internelor, ar putea fi extinse la alte sectoare cu risc ridicat și un impact substanțial asupra bugetului. Crearea unei linii telefonice de urgență independente ar putea contribui, de asemenea, la stimularea semnalării infracțiunilor de corupție săvârșite în cadrul serviciilor publice. Cel mai important este însă ca acțiunile anticorupție să câștige încrederea publicului, în acest scop fiind necesară crearea unui cerc virtuos în care publicul să vadă că semnalarea unor cazuri întemeiate nu rămâne fără urmări.

⁶³ Nu au fost demarate activități cuprinzătoare de combatere a corupției în domenii precum cel fiscal, vamal și al acordării autorizațiilor de construire în cadrul administrațiilor locale.

⁶⁴ Acest proiect va consolida capacitatea de depistare a neregulilor din sistemul de achiziții al sectorului sănătății, în timp ce un alt proiect important a fost propus pentru o mai bună informare a pacienților cu privire la drepturile lor și pentru combaterea dării de mită în sistemul sănătății. Un proiect anticorupție a fost lansat și de Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, în vederea analizării vulnerabilităților la corupție din cadrul ministerului și al structurilor subordonate acestuia și în vederea elaborării unei strategii detaliate.

⁶⁵ În cursul acestei luni, Guvernul a aprobat crearea unei unități de integritate în cadrul Agenției Naționale a Administrației Fiscale. Structura, competențele și sursele de finanțare a acesteia urmează să fie stabilite.

⁶⁶ În domeniul achizițiilor publice, autoritatea de control competentă, ANRMAP, a transmis numai cinci semnale către DNA, începând din 2007. În 2011, ANRMAP a transmis numai trei semnale în materie de conflict de interese.

⁶⁷ A se vedea raportul tehnic, p. 34-35.

Avocatul Poporului

Avocatul Poporului joacă un rol important în lupta dusă împotriva corupției în România. Avocatul Poporului are competența de a desfășura anchete în cazul unor presupuse acțiuni ilegale ale administrației. Instituția Avocatului Poporului este un organism independent care poate acționa în urma unei petiții introduse de orice persoană sau prin sesizare din oficiu. Conform prevederilor articolului 26 alineatul (2) din Legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului este autorizat, de asemenea, să prezinte un raport Parlamentului sau prim-ministrului în cazul în care, cu prilejul cercetărilor întreprinse, constată „cazuri grave de corupție”. Rolul Avocatului Poporului este relevant pentru MCV, în special din perspectiva celui de al patrulea obiectiv de referință, și anume prevenirea și combaterea corupției. De asemenea, Avocatul Poporului este singura instituție care poate ataca în mod direct ordonanțele Guvernului în fața Curții Constituționale.

Comisia ia notă că, în ședința sa din 3 iulie 2012, Parlamentul a hotărât încetarea înainte de termen a mandatului Avocatului Poporului. Autoritățile române trebuie să asigure independența Avocatului Poporului și să numească în funcția de Avocat al Poporului o persoană care să se bucure de sprijinul larg al diferitelor partide și care va avea capacitatea să își exercite efectiv atribuțiile legale în deplină independență.

Recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni

Experiența arată că urmărirea cazurilor de corupție se reduce adesea la urmărirea produselor provenite din săvârșirea actelor de corupție. În consecință, recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni și combaterea spălării banilor sunt componente esențiale ale oricărei strategii anticorupție. În 2011, România a instituit un oficiu pentru recuperarea creanțelor⁶⁸, iar, în 2012, a fost adoptată o nouă lege privind confiscarea extinsă. Începând din 2010, parchetele și poliția aplică o procedură standardizată de recuperare a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, în temeiul unui ordin comun al Procurorului general și al Ministrului de Interne. În acest domeniu, formarea a devenit obligatorie și a fost creată o rețea de procurori specializați.

Rezultatele acestei acțiuni nu sunt însă vizibile deocamdată. Confiscarea extinsă rămâne un concept nou pentru poliție, parchete și judecători. Se pare că unele concepte precum confiscarea aplicată terților sunt contestate în instanță⁶⁹. În ciuda unei jurisprudențe pozitive, spălarea de bani continuă să nu facă obiectul anchetelor ca o infracțiune de sine stătătoare⁷⁰. Într-o evaluare efectuată de experți se sugerează că nivelul confiscărilor este neașteptat de scăzut⁷¹. În plus, lipsa unor informații statistice cuprinzătoare în acest domeniu îngreunează monitorizarea progreselor de către autorități.

Achizițiile publice

Carențele în punerea în aplicare a legislației din domeniul achizițiilor publice reprezintă o importantă sursă de corupție și abuzuri în utilizarea fondurilor publice. De asemenea, aceste carențe afectează utilizarea eficace a fondurilor UE și diminuează calitatea furnizării de

⁶⁸ Crearea unui oficiu pentru recuperarea creanțelor corespunde cerințelor prevăzute în Decizia 2007/845/JAI a Consiliului.

⁶⁹ Profesioniștii nu împărtășesc încă aceeași viziune asupra conceptului de confiscare aplicată terților și se remarcă o lipsă de jurisprudență. Prevederea din Constituție, conform căreia se pornește de la prezumția originii legale a bunurilor, contribuie la o abordare precaută și la existența unor practici neuniforme în acest domeniu.

⁷⁰ Jurisprudența a fost stabilită într-un caz și un aviz juridic a fost emis de către Procurorul general.

⁷¹ În perioada 2007-2011 au fost pronunțate 42 de condamnări pentru săvârșirea infracțiunii de spălare de bani.

bunuri publice. În auditurile și evaluările efectuate de diverse servicii ale Comisiei s-au identificat în repetate rânduri riscuri și lacune sistematice în acest domeniu, care au avut uneori drept rezultat suspendarea plăților de fonduri din partea UE. În sprijinul acestor constatări vin plângerile primite direct de Comisie.

De la data aderării, România a creat un amplu cadru instituțional și legal, de punere în aplicare a legislației UE în acest domeniu. Cu toate acestea, numeroase lacune sistematice nu au fost abordate într-o manieră suficientă. Neconcordanțele sunt cauzate de factori precum modificările frecvente ale cadrului legal⁷² și o structură instituțională care nu dispune de o capacitate suficientă, precum și inexistența unor instrumente esențiale pentru efectuarea unor controale eficace, cum ar fi un registru global al licitațiilor publice. Protejarea achizițiilor publice de conflictele de interese constituie o deficiență specifică, după cum a fost identificată de Comisie, în auditurile sale, și de Agenția Națională de Integritate⁷³. România s-a angajat să pună în aplicare, prin intermediul unui plan global de acțiune, constatările cuprinse într-o evaluare cuprinzătoare a achizițiilor publice, efectuată de Comisie în 2011. Vor fi necesare acțiuni decisive pentru a remedia lacunele identificate.

III. Următoarele etape

În evaluarea realizată de Comisie sunt prezentate progresele înregistrate de România în cei cinci ani care s-au scurs de la aderarea sa la UE. Aceasta ilustrează rolul pozitiv jucat de MCV. Comisia consideră că, în viitor, România ar putea atinge obiectivele fixate în cadrul MCV cu condiția să întreprindă acțiuni rapide pentru garantarea statului de drept, să păstreze direcția stabilită și să accelereze procesul de punere în aplicare a reformelor.

Cu toate acestea, după cum s-a prezentat în introducere, o serie de evenimente recente scot în evidență anumite preocupări în ceea ce privește ireversibilitatea și caracterul durabil al reformelor. România trebuie să asigure respectarea statului de drept, inclusiv controlul jurisdicțional independent. România va redobândi încrederea partenerilor săi din UE numai dacă demonstrează că statul de drept se situează deasupra intereselor de partid, că toate părțile respectă pe deplin controlul jurisdicțional, inclusiv la nivel constituțional, și că reformele sunt ireversibile. În acest scop sunt necesare demersuri juridice, dar și un angajament politic pe calea statului de drept, angajament inexistent în deciziile recente. Guvernul s-a angajat acum să acționeze rapid pentru asigurarea respectării statului de drept, în concordanță cu recomandările enumerate mai jos (a se vedea secțiunea IV 1).

Se întărește astfel concluzia că progresele necesare pentru atingerea obiectivelor de referință, astfel încât Comisia să decidă încetarea MCV, nu sunt încă prezente. Pentru îndeplinirea, la un nivel satisfăcător, a acestor cerințe, este nevoie de o mai mare asumare a reformei în toate structurile de administrație și în sistemul judiciar, precum și de un angajament mai solid pe calea integrității și a combaterii corupției. În special, autoritățile române trebuie să demonstreze că în România s-a ancorat puternic un proces de reformă durabil și ireversibil și că intervenția externă a MCV nu mai este necesară. Acesta este motivul pentru care acțiunile recente ale Guvernului și Parlamentului dau naștere unor îngrijorări deosebite.

Experiența ultimilor cinci ani arată că, atunci când sunt întreprinse cu convingere, acțiunile pot da rezultate. România poate deja să indice o direcție pozitivă în procesul de reformă în cazul unor instituții precum DNA și ANI și în acțiuni specifice, precum accelerarea cazurilor la Înalta Curte. Cu ocazia evenimentelor recente, sistemul judiciar a adoptat o poziție mai proactivă în apărarea independenței judiciare. Menținerea progreselor, a ritmului atins și a

⁷² Raportul tehnic, p. 40.

⁷³ A se vedea nota de subsol 56.

stabilității instituționale în astfel de cazuri constituie, în mod cert, primul element esențial pentru demonstrarea caracterului durabil. Printr-o trecere rapidă de la etapa reușită a legiferării la o etapă hotărâtă a punerii în aplicare, România se va apropia mai mult de momentul în care va îndeplini cerințele prevăzute de MCV. Toate statele membre au deopotrivă obligații și oportunități în spațiul de libertate, securitate și justiție, iar Comisia așteaptă cu interes ca România să finalizeze procesul specific al MCV și să abordeze aceste aspecte pe aceeași bază ca celelalte state membre.

Date fiind incertitudinile actuale, Comisia va adopta un nou raport în temeiul MCV privind România înainte de sfârșitul anului 2012. În acest raport, se va analiza dacă au fost rezolvate problemele privind statul de drept și independența sistemului judiciar, în legătură cu care Comisia și-a exprimat îngrijorarea, și dacă a fost restabilit echilibrul democratic. Comisia va monitoriza îndeaproape progresele, prin intermediul unor misiuni periodice, precum și al unui dialog frecvent cu autoritățile române și cu alte state membre.

IV. Recomandări

Cel mai important dintre pașii următori va fi acela ca Guvernul și instituțiile esențiale din România să își demonstreze angajamentul față de pietrele de temelie indispensabile ale statului de drept și ale independenței sistemului judiciar. Acest lucru impune adoptarea unor măsuri urgente de către Guvern și Parlament. Deși recomandările enumerate mai jos includ câteva reforme specifice, necesare pentru menținerea progreselor înregistrate în temeiul MCV, actualele controverse, descrise mai sus în prezentul raport, generează preocupări importante în ceea ce privește progresele obținute până acum și ridică semne serioase de întrebare cu privire la caracterul durabil și ireversibil al reformelor deja demarate. Luând în considerare natura excepțională a acestor evoluții recente, prezentul raport conține recomandări specifice urgente pentru găsirea unei soluții la situația actuală; acestea se regăsesc mai ales în secțiunea 1: Respectarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar.

Comisia a invitat România să acționeze imediat în domeniile enumerate mai jos, pentru a rezolva controversele actuale.

1. Respectarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar

- abrogarea Ordonanței de Urgență nr. 38/2012 și a Ordonanței de Urgență nr. 41/2012 și asigurarea respectării deciziilor Curții Constituționale referitoare la cvorumul pentru referendum și la domeniul de responsabilitate al Curții;
- respectarea, pe viitor, a prevederilor Constituției la emiterea ordonanțelor de urgență;
- punerea în aplicare a deciziilor Curții Constituționale;
- asigurarea publicării fără întârziere a tuturor actelor, inclusiv a deciziilor Curții Constituționale, în Monitorul Oficial;
- invitarea tuturor partidelor politice și autorităților guvernamentale să respecte independența sistemului judiciar; asumarea angajamentului de a impune sancțiuni disciplinare tuturor membrilor de Guvern sau de partid care subminează credibilitatea judecătorilor sau care exercită presiuni asupra instituțiilor judiciare;

- numirea în funcția de Avocat al Poporului a unei persoane care se bucură de sprijinul diferitelor partide, în cadrul unui proces transparent și obiectiv, menit să asigure alegerea unui candidat cu o autoritate, o integritate și o independență de necontestat;
- introducerea unui proces transparent de numire a Procurorului General și a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție; un astfel de proces transparent ar trebui să includă depunerea unor candidaturi deschise, fondate pe criterii de experiență profesională, integritate și rezultate pozitive în acțiunea anticorupție; abținerea de la numiri în cursul președinției interimare;
- evitarea acordării de grațieri prezidențiale în cursul președinției interimare;
- abținerea de la numirea în posturi de ministru a persoanelor împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri judecătorești în materie de integritate; eliberarea funcției de către miniștrii aflați într-o astfel de situație;
- adoptarea unor proceduri clare prin care să se prevadă demisia parlamentarilor împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri definitive privind incompatibilitatea sau conflicte de interese ori care au fost condamnați definitiv într-un caz de corupție la nivel înalt.

Prin scrisoarea sa din 16 iulie și anexa actualizată din 17 iulie, prim-ministrul României i-a confirmat Președintelui Comisiei că toate aceste cerințe au fost sau urmează să fie îndeplinite.

România ar trebui să întreprindă acțiuni, de asemenea, în domeniile enumerate în continuare.

2. Reforma sistemului judiciar

- adoptarea și punerea în aplicare a unui plan comun și cuprinzător de asigurare a punerii în aplicare a tuturor celor patru coduri și a tuturor aspectelor relevante ale reformei structurale și procedurale, ale ajustărilor din domeniul resurselor umane și ale investițiilor în infrastructura judiciară;
- restructurarea instanțelor și a parchetelor, precum și refacerea echilibrului dintre numărul de angajați și volumul de muncă, pe baza, în special, a revizuirii modului de funcționare a sistemului judiciar din România și a proiectului referitor la volumul optim de muncă în instanțe, derulat în prezent cu finanțare de la Banca Mondială;
- crearea unui grup de monitorizare a reformei judiciare, din care să facă parte reprezentanți ai tuturor puterilor în stat, ai asociațiilor profesionale și ai societății civile.

3. Răspunderea sistemului judiciar

- stabilirea unei politici comune între CSM și Guvern pentru promovarea răspunderii și a integrității în cadrul sistemului judiciar printr-o practică și o jurisprudență ferme și convingătoare cu etape clare de punere în aplicare; utilizarea punerii în aplicare a noilor legi privind responsabilitatea disciplinară și promovarea la Înalta Curte pentru a da un exemplu sistemului judiciar în ansamblul său;

- asigurarea unei mai bune coordonări a instrumentelor juridice, disciplinare și de gestionare pentru a proteja reputația sistemului judiciar în cazurile grave de abateri profesionale, inclusiv a deciziilor privind drepturile individuale, cum ar fi pensiile;
- consolidarea capacității și a performanței Inspecției Judiciare atât pentru a asigura răspunderea judiciară în cursul instrumentării cazurilor individuale, cât și pentru a promova eficacitatea, consecvența și bunele practici ale sistemului judiciar prin intermediul revizuirii periodice ale practicilor la toate nivelurile sistemului judiciar.

4. Consecvența și transparența actului de justiție

- dezvoltarea unei abordări globale menite să instituie structurile, procedurile și practicile necesare pentru accelerarea unificării juridice; înscrierea unificării juridice pe lista priorităților de management a președinților instanțelor și considerarea consecvenței drept un element important în cadrul sistemului de evaluare și de promovare a judecătorilor; asigurarea publicării complete pe internet și a actualizării continue a hotărârilor judecătorești însoțite de motivări;
- continuarea reformei Înaltei Curți pentru a permite acordarea unei mai mari importanțe unificării juridice.

5. Eficacitatea acțiunii judiciare

- elaborarea și punerea în aplicare în cadrul instanțelor a unor ghiduri clare de bune practici în ceea ce privește aplicarea pedepselor, gestionarea cazurilor și analizarea probelor în procesele penale, cu un accent deosebit pe domeniile în care au fost deja identificate lacune, cum ar fi procesele complexe având ca obiect cazuri de criminalitate economică și achiziții publice;
- introducerea unor reforme pentru publicarea motivărilor instanțelor la cât mai scurt timp după pronunțarea hotărârilor, pentru suspendarea termenelor de prescripție din momentul începerii unei cercetări judiciare și pentru îmbunătățirea calității și a disponibilității expertizei judiciare;
- continuarea măsurilor adoptate de Înalta Curte pentru accelerarea proceselor având ca obiect cazuri de corupție la nivel înalt, întreprinderea măsurilor necesare pentru evitarea împlinirii termenelor de prescripție și introducerea unor măsuri similare la alte instanțe;
- continuarea măsurilor de îmbunătățire a consecvenței și a caracterului disuasiv al pedepselor aplicate în cazurile de corupție la nivel înalt în instanțele de pe teritoriul României;
- asigurarea continuității, și sub noua conducere, a rezultatelor obținute de Ministerul Public.

6. Integritatea

- asigurarea unui bilanț pozitiv convingător în ceea ce privește sancțiunile prompte și disuasive; raționalizarea controlului jurisdicțional al hotărârilor Agenției Naționale de Integritate (ANI) prin îmbunătățirea procedurilor și practicilor judiciare și prin

revizuirea cadrului legal al ANI, în vederea accelerării procesului de pronunțare a hotărârilor definitive și a îmbunătățirii consecvenței acestora și a caracterului lor disuasiv;

- îmbunătățirea cooperării dintre autoritățile judiciare și alte autorități administrative, pe de o parte, și ANI, pe de altă parte, în vederea asigurării unui schimb efectiv de semnale și informații operaționale în toate cele trei domenii de activitate ale ANI; însușirea, ca o măsură clară de performanță, a cooperării cu ANI de către conducerea altor autorități administrative.

7. Lupta împotriva corupției

- asigurarea continuității, și sub noua conducere, a rezultatelor obținute de DNA;
- punerea în aplicare a noii strategii naționale anticorupție, astfel cum a fost concepută, și introducerea unui sistem global de monitorizare, care să permită tuturor agențiilor guvernamentale să își stabilească ținte și să prezinte rapoarte anuale, întocmite într-un format comun și comparabil, cu privire la prevenirea și sancționarea corupției, a fraudei și a conflictelor de interese; stabilirea, în concordanță cu strategia, a unor norme procedurale clare și a celor mai bune practici pentru deciziile Parlamentului, care să permită cercetarea, arestarea și percheziționarea parlamentarilor;
- demonstrarea unui bilanț pozitiv în domeniul instrumentării cazurilor de spălare de bani ca o infracțiune de sine stătătoare și prezentarea unor rezultate convingătoare în ceea ce privește recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, prin consolidarea practicilor judiciare și prin aplicarea noii legi privind confiscarea extinsă;
- stabilirea unui mecanism clar de coordonare și de monitorizare între poliție, parchete și autoritățile de control administrativ, cu responsabilitatea specifică de a asigura o cooperare și o comunicare eficace în domeniul combaterii corupției;
- îmbunătățirea rezultatelor în ceea ce privește prevenirea și sancționarea corupției, a fraudei și a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice în toate sectoarele de activitate ale Guvernului; în acest context, asigurarea, de către România, a respectării corespunzătoare a recomandărilor cuprinse în evaluarea externă a sistemului de achiziții publice, realizată la inițiativa Comisiei.