



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.2.2012
COM(2012) 56 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

RAPORT INTERMEDIAR

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

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

RAPORT INTERMEDIAR

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

1. INTRODUCERE

Prezentul raport este un raport intermediar elaborat în cadrul mecanismului de cooperare și verificare (MCV)¹, care oferă informații tehnice actualizate privind evoluțiile importante înregistrate în ultimele șase luni în România, respectiv de la ultimul raport al Comisiei din luna iulie 2011. Sunt furnizate informații actualizate în primul rând referitoare la măsurile care au fost finalizate sau urmează să fie finalizate în perioada imediat următoare, indicându-se totodată acțiunile care nu au fost încă întreprinse.

Recomandările cuprinse în ultimul raport privind progresele înregistrate, adoptat de Comisie la 20 iulie 2011, constituie termenul de referință pentru evaluarea progreselor înregistrate în raport cu obiectivele urmărite și pentru identificarea problemelor încă nesoluționate. În vara anului 2012, Comisia va prezenta o evaluare globală a progreselor înregistrate de România, în cadrul MCV, din momentul aderării sale la UE.

2. REFORMA JUDICIARĂ ȘI COMBATEREA CORUPȚIEI: REZUMAT AL EVOLUȚIILOR ÎNREGISTRATE ÎN LUMINA RECOMANDĂRILOR COMISIEI

S-au constatat o serie de evoluții în felul în care România a dat curs recomandărilor Comisiei. Noul Cod civil a intrat în vigoare fără probleme în octombrie 2011 și se preconizează că în iunie 2012 va intra în vigoare și Codul de procedură civilă. Ca răspuns la recomandările Comisiei privind riscul ca în unele cazuri de corupție la nivel înalt să se împlinescă termenele de prescripție, Înalta Curte de Casație și Justiție a accelerat derularea proceselor privind cazurile de corupție la nivel înalt. Această măsură ar putea avea un impact pe termen mai lung, putând conduce la raționalizarea procedurilor judiciare și la adoptarea unor hotărâri judecătorești definitive pronunțate fără întârzieri. S-au înregistrat progrese în Parlament în ceea ce privește proiectul de lege privind confiscarea extinsă. Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Agenția Națională pentru Integritate (ANI) au continuat să instrumenteze o serie de cazuri importante, inclusiv referitoare la un număr semnificativ de politicieni și funcționari de rang înalt. Noile legi privind reformarea modului de numire a magistraților în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție și

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

privind răspunderea disciplinară a magistraților au stabilit cadre menite să asigure o mai mare claritate și rigoare. A fost redactată o amplă strategie națională anticorupție.

Evoluțiile din ultimele luni din România evidențiază, de asemenea, o serie de domenii în care ar trebui depuse eforturi suplimentare, în lumina recomandărilor Comisiei. Pregătirile pentru punerea în aplicare a Codului penal și a Codului de procedură penală ar trebui să continue în domenii precum recrutarea pentru funcții specifice și reechilibrarea resurselor alocate instanțelor; ar trebui, de asemenea, ca aceste măsuri să fie incluse într-un plan de punere în aplicare clar și cuprinzător. Capacitatea factorilor de decizie din sistemul judiciar de a soluționa în mod adecvat problemele legate de integritatea și răspunderea magistraților este, în continuare, o sursă de preocupare în rândul cetățenilor. Hotărârile pronunțate în procese-cheie vor trebui să contribuie și mai mult la descurajarea în mod eficace a corupției la nivel înalt. Ecourile pozitive cu care a fost întâmpinat proiectul de strategie națională anticorupție ar trebui să fie însoțite de o susținere fermă din partea tuturor instituțiilor, pentru a se asigura o eficacitate cât mai mare a acestei strategii. Sunt necesare eforturi suplimentare pentru a obține rezultate mai convingătoare în ceea ce privește recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

Trebuie, prin urmare, să se depună în continuare eforturi în lunile ce urmează pentru a demonstra că s-au obținut rezultate convingătoare în acest sens, având în vedere evaluarea globală a progreselor înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperarea și verificare de la aderarea sa la UE, pe care urmează să o realizeze Comisia, în vara anului 2012. Comisia va continua să sprijine România în eforturile depuse în acest sens.

3. INFORMAȚII ACTUALIZATE PRIVIND SITUAȚIA CURENTĂ

Reforma sistemului judiciar

În contextul continuării reformei sistemului judiciar, Comisia a recomandat în special României să adopte un plan de punere în aplicare a Codului de procedură civilă, a Codului penal și a Codului de procedură penală, să prevadă suficiente resurse pentru reorganizarea necesară a sistemului judiciar, să îmbunătățească procesul de formare și recrutare, să consolideze capacitatea Institutului Național de Magistratură și să creeze un cadru de cooperare cu sistemul judiciar și societatea civilă pentru a monitoriza progresele înregistrate în reforma sistemului judiciar.

Noul Cod civil a intrat în vigoare fără probleme la 1 octombrie și a fost însoțit de diferite inițiative de formare și de sensibilizare. Pe baza studiilor de impact finalizate în luna noiembrie 2011, s-a anunțat recent că intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă este prevăzută pentru iunie 2012. Celelalte coduri vor intra în vigoare în martie 2013, lăsând astfel timp suficient pentru recrutarea unui număr mare de magistrați și personal judiciar și pentru restructurarea sistemului judiciar. În ultimele luni, s-au întreprins acțiuni legate de legislația de punere în aplicare a Codului de procedură civilă, a Codului penal și a Codului de procedură penală, iar studiile de impact pentru toate codurile au fost finalizate în luna noiembrie. Ar trebui în prezent să se dea curs declarațiilor recente privind punerea în aplicare prin adoptarea legislației de punere în aplicare și prin finalizarea unui plan cuprinzător de

punere în aplicare, cu implicarea tuturor părților interesate din parlament, din guvern, din sistemul judiciar și din societatea civilă, inclusiv prin adoptarea măsurilor pregătitoare necesare, cum ar fi acordarea de prioritate recrutărilor, reorganizarea sistemului judiciar și acțiunile de formare.

De la ultimul raport al Comisiei, România a lansat un proiect pentru dezvoltarea unor standarde optime privind volumul de lucru al instanțelor, primele rezultate ale acestuia fiind așteptate în vara acestui an. Va fi lansat în curând un proces de analiză funcțională a sistemului judiciar, care va fi finalizat până la sfârșitul anului 2012. Unele posturi vacante au fost realocate de către Consiliul Superior al Magistraturii, însă persistă dezechilibre grave între diferitele instanțe și parchete în ceea ce privește volumul de lucru.

Urmează să fie aprobată de Consiliul Superior al Magistraturii o propunere de armonizare a examenelor de admitere și de consolidare a formării inițiale oferite magistraților. Au fost prezentate, de asemenea, propuneri de alocare de posturi suplimentare pentru Institutul Național de Magistratură și de îmbunătățire a facilităților de formare. S-a oferit finanțare pentru recrutarea a 15 noi formatori în cadrul Institutului.

Pentru a asigura o mai mare răspundere a sistemului judiciar, Comisia a recomandat în special României să demonstreze că a adoptat decizii de management transparente și obiective, să continue reformarea Inspecției Judiciare și să asigure publicarea în format electronic a întregii jurisprudențe și motivarea în timp util a hotărârilor judecătorești.

De la ultimul raport al Comisiei, România a adoptat acte legislative destinate să sporească răspunderea disciplinară a magistraților. Aceste acte modifică sistemul de abateri disciplinare, măresc sancțiunile și consolidează independența Inspecției Judiciare. Se elimină, de asemenea, posibilitatea ca magistrații să eludeze sancțiunile disciplinare prin pensionare în cursul derulării unui proces pe motive disciplinare. În noiembrie, Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat o strategie și un plan de acțiune în vederea sporirii integrității magistraților. Cu toate acestea, o serie de cercetări penale recente în care au fost implicați înalți magistrați a suscit rezerve cu privire la hotărârea și capacitatea Consiliului de a asigura integritatea și răspunderea magistraților. Într-un caz important de suspiciune de corupție la nivel înalt, autoritățile judiciare nu l-au demis pe judecătorul în cauza dintr-o poziție de conducere. Au fost lansate anchete disciplinare în acest caz, acestea fiind însă suspendate ulterior pe motivul că este în curs o anchetă penală. Acest caz a evidențiat deficiențe clare în capacitatea factorilor de decizie din sistemul judiciar de a lua măsurile cuvenite în cazul aducerii unor atingeri grave reputației magistraților. Au puține evoluții importante în ceea ce privește aplicarea recomandărilor Comisiei privind eficacitatea Inspecției Judiciare.

Numirile efectuate în luna august în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție au fost criticate pentru lipsa de transparență și obiectivitate. Cu toate acestea, România a adoptat o nouă lege în luna decembrie, care a fost reintrodusă de guvern pentru a reforma practica numirilor în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție. Legea introduce îmbunătățiri substanțiale cu privire la procedurile de numire și poate avea o contribuție importantă la reformarea Înaltei Curți. Impactul acestei legi va depinde de voința instituțiilor competente de a asigura punerea sa în aplicare. Adoptarea legii ar

trebui urmată de o ocupare rapidă a posturilor vacante, în special din secția penală, printr-un proces de recrutare transparent și bazat pe merite. O reorganizare și mai profundă a Înalții Curți ar contribui la consolidarea capacității acesteia de a îndeplini în mod eficace atribuțiile legate de procedura hotărârilor preliminare, care va fi introdusă de noile coduri ca un instrument esențial de unificare juridică.

În continuare, hotărârile judecătorești motivate nu sunt publicate online în mod global și actualizat. Trebuie asigurată la nivel general respectarea termenelor legale de motivare a hotărârilor judecătorești, în special pentru că există riscul ca, în unele cazuri de corupție la nivel înalt, tergiversarea motivărilor să atragă prescrierea cazului prin amânarea posibilității introducerii căilor de atac.

Combaterea corupției

Pentru a asigura o eficacitate sporită a acțiunii judiciare în cazurile de corupție la nivel înalt, Comisia a recomandat în special României să îmbunătățească modul de gestionare a cazurilor și procedurile judiciare în cazurile de corupție la nivel înalt și să îmbunătățească caracterul disuasiv și coerența sancțiunilor judecătorești aplicate în acest domeniu. Comisia a recomandat, de asemenea, continuarea reformei Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru a putea demonstra rezultate mai bune în ceea ce privește fraudă în domeniul achizițiilor publice și pentru a adopta norme procedurale pentru ridicarea imunității parlamentare.

De la ultimul raport al Comisiei, Înalta Curte de Casație și Justiție a adoptat o serie de măsuri de management și administrative pentru a asigura o mai mare celeritate în derularea proceselor în cazurile de corupție la nivel înalt, în special a celor în care exista riscul împlinirii termenelor de prescripție. Aceste măsuri au inclus tratarea cu prioritate a cazurilor în care se apropie împlinirea termenelor de prescripție și utilizarea temporară a sălilor de judecată libere din alte instanțe pentru a spori frecvența ședințelor. Înalții Curți i-a fost pusă la dispoziție o clădire suplimentară în luna noiembrie 2011. Aceste măsuri au determinat accelerarea desfășurării unui număr de procese care se aflau pe rolul Înalții Curți și au avut drept efect și o creștere a numărului hotărârilor pronunțate. În cursul anului 2011, au fost soluționate 15 acțiuni în primă instanță la nivelul Camerei penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, comparativ cu doar două astfel de cazuri în anul 2010. Înalta Curte a pronunțat decizii definitive în nouă procese de corupție la nivel înalt.

Înalta Curte de Casație și Justiție a publicat orientări privind stabilirea pedepselor în cazul anumitor infracțiuni de corupție, pe baza unei analize a hotărârilor judecătorești definitive. Aceste orientări sunt considerate utile de către practicieni și ar putea fi îmbogățite, diseminate pe scară mai largă și integrate în programele de formare, monitorizându-se, totodată, aplicarea lor. Analiza sentințelor judecătorești în cazurile de corupție la nivel înalt indică faptul că pedepsele aplicate rămân adesea aproape de limita juridică minimă, iar în peste 60 % din cazuri, executarea pedepselor este suspendată.

DNA a continuat să funcționeze ca un serviciu eficace de urmărire penală în cazurile de corupție la nivel înalt. În 2011, a crescut numărul trimiterilor în judecată, al hotărârilor judecătorești și al condamnărilor. Odată cu accelerarea instrumentării cauzelor în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, această evoluție a fost vizibilă mai ales la nivelul hotărârilor judecătorești definitive: în 2011 au fost pronunțate 158 de

hotărâri judecătorești definitive în cazuri sesizate de DNA, în comparație cu 85 în 2010. Această activitate a continuat să vizeze un număr important de politicieni și de funcționari de rang înalt. Direcția Generală Anticorupție din cadrul Ministerului Administrației și Internelor a luat măsuri în vederea consolidării activității sale de combatere a corupției.

Din iulie anul trecut, s-au pronunțat 5 condamnări în fața instanțelor de prim grad de jurisdicție împotriva a 13 inculpați, în procese în domeniul achizițiilor publice. În ceea ce privește faptele care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, s-au pronunțat 5 condamnări definitive și 4 condamnări nedefinitive din iulie anul trecut. Având în vedere importanța achizițiilor publice pentru economia României, trebuie depuse eforturi speciale pentru a se garanta faptul că acțiunile în justiție sunt instrumentate în mod eficient și rapid. Îmbunătățirea cunoștințelor financiare și contabile ale magistraților și asigurarea unei disponibilități sporite a unor experți externi calificați sunt în continuare măsuri necesare pentru asigurarea eficacității procedurilor judiciare. Întreprinderea unor acțiuni proactive în sensul dezvoltării unei jurisprudențe consecvente în procesele care țin de domeniul achizițiilor publice ar contribui, de asemenea, la garantarea derulării cu succes a procedurii de judecată a acestor cazuri.

Pentru a remedia deficiențele constatate în practica judiciară în cazurile de corupție la nivel înalt, Institutul Național de Magistratură și Înalta Curte au organizat, cu sprijinul DNA, reuniuni și sesiuni de formare în acest sens. Astfel de inițiative ar trebui adoptate într-un mod mai sistematic și ar trebui consolidate în cadrul unui plan de acțiune cuprinzător, astfel încât să se aducă îmbunătățiri generale practicii judiciare în procesele de corupție la nivel înalt. Ar putea fi acordată o atenție deosebită îmbunătățirii normelor privind autorizarea și finanțarea depozițiilor experților în instanțe și justificărilor invocate pentru amânarea termenelor de audiere.

România a elaborat o analiză comparativă a practicilor din alte state membre referitoare la procedura de ridicare a imunității parlamentarilor și a inclus acest subiect în noul proiect de strategie națională anticorupție. În calitatea sa de autoritate competentă să adopte noi norme juridice, Parlamentul trebuie, în prezent, să ducă mai departe această inițiativă.

Pentru a asigura o mai mare eficacitate a punerii în aplicare a politicilor în domeniul integrității, Comisia a recomandat României să demonstreze existența unor rezultate pozitive în ceea ce privește pronunțarea de sancțiuni prin care să se dea curs hotărârilor Agenției Naționale pentru Integritate (ANI), să îmbunătățească și să uniformizeze practicile comisiilor de cercetare a averilor și să amelioreze capacitatea investigativă a ANI și cooperarea sa cu alte instituții.

De la ultimul raport al Comisiei, bugetul Agenției Naționale pentru Integritate (ANI) a fost majorat semnificativ și instituția atras fonduri UE importante, menite să asigure îmbunătățirea sistemelor și procedurilor sale de informații. ANI a încheiat o serie de acorduri de cooperare cu alte instituții și a realizat o primă evaluare specifică a riscurilor, precum și verificări pe scară largă cu privire la conflictele de interese din domeniul achizițiilor publice, la nivel local și regional.

Numărul rezultatelor pozitive obținute de ANI a crescut în ultimele luni. Conform noului său temei juridic, din 2010 până în prezent, ANI a depistat 18 cazuri de averi

potențial nejustificate, în valoare totală de 5,7 milioane EUR, 23 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă și 118 cazuri de incompatibilități. Modul în care s-a asigurat urmărirea judiciară și administrativă a acestor cazuri nu a fost pe de-a-ntregul pozitivă. În două prime cazuri prezentate de ANI în temeiul legislației anterioare, hotărârile definitive ale Înaltei Curți au confirmat existența unor averi nejustificate și a dispus confiscarea lor. Ca urmare a constatării unor incompatibilități în temeiul legislației anterioare, o persoană care ocupa o funcție publică a fost demisă, au fost aplicate sancțiuni în alte două cazuri, iar șase alte persoane aflate în funcții publice au demisionat.

O mulțime de alte procese, în special legate de conflicte de interese, se află încă pe rolul autorităților judiciare. Întregul proces a fost complicat prin instituirea comisiilor de cercetare a averilor, create în august 2010 ca organisme intermediare între ANI și instanțe. Sunt în curs de elaborare orientări comune sau reguli de procedură destinate să îmbunătățească eficacitatea procedurilor și să uniformizeze practica judiciară. În ultimele luni s-au derulat o serie de seminarii de formare pentru a încuraja cele mai bune practici. Instanțele vor trebui totuși să se pronunțe, într-un caz care va constitui o premieră în acest sens, dacă ANI are competența de a ataca cu recurs hotărârile de respingere a cazurilor pronunțate de comisii.

Efectul disuasiv potențial al investigațiilor ANI este limitat de întârzierile și de lipsa de consecvență constatate în modului în care se dă curs, fie pe cale administrativă, fie judiciară, investigațiilor ANI. Tentativele de a ridica semne de întrebare cu privire la independența juridică și instituțională a ANI au abătut, de asemenea, atenția de la eforturile de consolidare a rezultatelor pozitive obținute de ANI. Faptul că urmează să fie numit un nou președinte al ANI reprezintă o oportunitate de a sublinia stabilitatea instituțională și integritatea ANI.

Pentru a obține rezultate mai bune în combaterea corupției, Comisia a recomandat României să asigure o mai bună coordonare la cel mai înalt nivel, să elaboreze o nouă strategie multianuală anticorupție și să creeze în acest scop un grup de monitorizare. Comisia a recomandat, de asemenea, ca România să demonstreze că a obținut rezultate convingătoare în ceea ce privește recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni și din spălarea de bani, să adopte o nouă lege privind confiscarea extinsă, să elaboreze norme pentru prevenirea conflictelor de interese în gestionarea fondurilor publice și să consolideze procedurile și capacitatea autorităților competente din domeniul achizițiilor publice.

De la ultimul raport al Comisiei, România a elaborat un nou proiect de strategie anticorupție, care a fost primit în mod pozitiv de experții și practicienii din domeniu. Punerea în aplicare eficace și impactul strategiei vor depinde de existența unui sprijin și a unei susțineri politice largi. Adoptarea strategiei de către Parlament ar constitui un semnal pozitiv puternic în acest sens. Instituirea unui mecanism vizibil de monitorizare a strategiei ar spori impactul acesteia, ca și obligația impusă tuturor componentelor guvernamentale de a pune în aplicare strategia în domeniile lor specifice de competență și de a prezenta rapoarte privind rezultatele obținute. Din vara trecută până în prezent, s-a obținut de asemenea finanțare din fondurile UE pentru o serie de proiecte în domeniul combaterii corupției, inclusiv în Ministerul Educației, al Sănătății, al Administrației și Internelor. A început procesul de punere în aplicare și în prezent sunt așteptate rezultatele acestui proces. Din punctul de

vedere de vedere al efectului disuasiv, faptul că, în luna noiembrie, un politician a fost exclus din partidul din care făcea parte în momentul în care au fost lansate împotriva lui o anchetă penală privind corupția la nivel înalt a fost considerat un exemplu convingător de asumare eficace a răspunderii publice. Cu toate acestea, alți șase parlamentari condamnați în cazuri de corupție participă în continuare, ca membri activi, la ședințele parlamentului.

În cazul în care proiectul de lege privind confiscarea extinsă, care este în prezent discutat în Parlament, este adoptat în forma propusă, acesta ar consolida considerabil caracterul disuasiv al pedepselor. Va trebui ca această lege să fie acompaniată de măsuri prin care să se garanteze faptul că se dă curs în mod eficace hotărârilor pronunțate în instanță prin care se aplică sancțiuni financiare. Trebuie să se demonstreze în continuare rezultate convingătoare în ceea ce privește recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Măsurile luate de Procurorul General s-au concretizat într-o creștere considerabilă a volumului activelor înghețate în anul 2011. O notă orientativă a fost difuzată parchetelor pentru a încuraja urmărirea penală a spălării de bani ca infracțiune de sine-stătătoare în cadrul legislației existente.

În luna decembrie, România a adoptat un cod de conduită privind incompatibilitatea și conflictul de interese în gestionarea fondurilor UE. A fost creat un grup de lucru, însărcinat cu dezvoltarea mecanismelor de monitorizare, care să asigure aplicarea dispozițiilor acestui nou cod de conduită.

De la ultimul raport al Comisie, au fost adoptate modificări juridice și măsuri administrative pentru consolidarea protecției împotriva neregulilor și a conflictelor de interese în gestionarea fondurilor publice. Printre măsuri se numără elaborarea unei documentații standard pentru licitații și consolidarea capacității Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) de a efectua verificări ex-ante. ANRMAP a încheiat acorduri de cooperare cu alte instituții. În prezent, sunt în discuție noi măsuri care ar putea contribui la îmbunătățirea aplicării eficace a normelor în domeniul achizițiilor publice.