



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.7.2011
SEC(2011) 968 final

DOCUMENT DE ÎNȘOȚIRE

a

**RAPORTULUI COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

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

ROMÂNIA: actualizare tehnică

{COM(2011) 460}

CUPRINS

1. Obiectivul de referință nr. 1: Asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală..... 4
 - *Punerea în aplicare a oricăror măsuri necesare, inclusiv a celor prevăzute în planul de acțiune corespunzător al Consiliului Superior al Magistraturii, adoptat în iunie 2006, pentru asigurarea interpretării și aplicării consecvente a legii de către instanțele de la toate nivelurile de jurisdicție și în întreaga țară, după consultări adecvate cu judecători, procurori și avocați în activitate; monitorizarea efectelor măsurilor legislative și administrative recent adoptate*
 - *Elaborarea și punerea în aplicare, la nivelul sistemului judiciar, a unei scheme de personal raționale și realiste, pe baza unei evaluări continue a necesităților*
 - *Elaborarea și punerea în aplicare a unui plan de reorganizare a Ministerului Public care să remedieze deficiențele manageriale și problemele de resurse umane existente*
 - *Monitorizarea efectelor pe care modificările recent adoptate aduse codurilor de procedură civilă și penală le au asupra sistemului judiciar, astfel încât orice măsuri corective necesare să poată fi încorporate în noile coduri*
 - *Raportarea și monitorizarea progresului realizat în ceea ce privește adoptarea noilor coduri, inclusiv consultări adecvate și efectele adoptării codurilor asupra sistemului judiciar*
 - *Consolidarea capacității Consiliului Superior al Magistraturii de a-și îndeplini principalele atribuții, precum și răspunderea acestuia. În special, abordarea posibilelor conflicte de interese și a comportamentelor contrare eticii ale membrilor individuali ai Consiliului. Recrutarea de inspectori judiciari în conformitate cu noile criterii obiective adoptate, asigurând o mai bună reprezentativitate regională*
2. Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate având competența de a verifica averile, incompatibilitățile și potențialele conflicte de interese, precum și de a emite hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive..... 9
 - *Adoptarea unei legislații care să instituie o agenție de integritate eficace și independentă, cu responsabilități de verificare a averii, a posibilelor incompatibilități și conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive*
 - *Înființarea unei astfel de agenții naționale de integritate. Asigurarea faptului că aceasta deține resursele umane și financiare necesare pentru a-și îndeplini mandatul*
3. Obiectivul de referință nr. 3: Valorificarea progreselor deja înregistrate, continuarea efectuării de anchete profesionale și imparțiale privind acuzațiile de corupție la nivel înalt..... 13
 - *Continuarea creării unui istoric de anchete profesionale și imparțiale în ceea ce privește cazurile de corupție la nivel înalt*
 - *Asigurarea stabilității legislative și instituționale a cadrului anticorupție, în special prin menținerea procedurii actuale de numire și revocare a Procurorului General al României, a Procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție și a titularilor altor posturi de conducere din cadrul Parchetului General*
4. Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și luptă împotriva corupției, în special în administrația locală 18
 - *Evaluarea rezultatelor campaniilor de sensibilizare recent încheiate și, dacă este necesar, propunerea unor activități suplimentare care să vizeze sectoarele cu risc mare de corupție*
 - *Raportarea cu privire la aplicarea măsurilor de reducere a oportunităților de corupție și de sporire a transparenței administrației locale, precum și cu privire la sancțiunile aplicate persoanelor cu funcții publice, în special aceluia din cadrul administrației locale*

Notă:

În cadrul fiecăruia dintre cele patru obiective de referință au fost convenite, de comun acord, mai multe probleme care prezentau un interes deosebit la momentul instituirii Mecanismului de cooperare și verificare, în decembrie 2006. Aceste aspecte sunt enumerate mai sus corespunzând fiecărui obiectiv de referință și au fost abordate în măsura în care au fost înregistrate progrese. Rapoartele anterioare pot fi consultate la următoarea adresă: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/index_ro.htm

1. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 1: ASIGURAREA UNEI PROCEDURI JUDICIARE MAI TRANSPARENTE ȘI MAI EFICIENTE, ÎN SPECIAL PRIN CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ȘI RĂSPUNDERII CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII. RAPORTAREA ȘI MONITORIZAREA IMPACTULUI NOILOR CODURI DE PROCEDURĂ CIVILĂ ȘI PENALĂ.

Codurile

Pregătirea aplicării celor patru noi coduri a continuat¹. Legile de punere în aplicare, care facilitează aplicarea noului cadru juridic prin modificarea altor acte legislative și stabilirea de dispoziții tranzitorii, sunt în curs de finalizare. O lege de punere în aplicare a Codului Civil a fost adoptată de către Parlament în luna mai și stabilește data de 1 octombrie anul curent ca dată de intrare în vigoare a acestuia. Această decizie a fost inițial contestată de către unele părți interesate din cadrul sistemului judiciar, care au solicitat o perioadă mai lungă de pregătire a aplicării. Legile de aplicare ale Codului penal, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală se află în diferite etape de redactare și adoptare².

Activitatea unui consorțiu de consultanți la studiul privind impactul noilor coduri a continuat, finalizarea acestuia fiind prevăzută pentru sfârșitul verii.

Nu a fost întocmit un plan cuprinzător de aplicare a codurilor în așteptarea finalizării studiului de impact. După finalizarea studiului de impact, pregătirea unui astfel de plan va reprezenta o condiție esențială pentru asigurarea unei bune aplicări a noilor coduri. Va fi, de asemenea, un mijloc de a garanta practicienilor faptul că sistemul este pregătit pentru aplicarea noilor coduri.

În pofida absenței unor fonduri suplimentare de la bugetul de stat cu ajutorul cărora Institutul Național al Magistraturii să ofere instruire în privința noilor coduri, în mai multe județe sunt în curs de organizare seminarii finanțate prin fonduri naționale existente, redirecționate de la alte activități de formare continuă. Un pachet mai consistent de cursuri de instruire urmează a fi finanțat prin fonduri externe. Formarea oferită până în prezent este redusă, iar cea mai mare parte a acesteia va fi asigurată doar în 2012. O inițiativă a Consiliului Superior al Magistraturii privind crearea unei resurse online conținând versiuni adnotate ale codurilor, observații, jurisprudență relevantă și comparații internaționale reprezintă o metodă binevenită de suplimentare a formării tradiționale. Încă nu a fost obținută finanțare pentru această inițiativă.

Persistă dificultăți semnificative în ceea ce privește pregătirea aplicării noilor coduri, inclusiv în domeniul resurselor umane și adaptărilor de ordin logistic și structural. Surmontarea acestor dificultăți necesită o finanțare corespunzătoare.

În așteptarea aplicării codurilor, Legea micii reforme a justiției, adoptată în luna octombrie și în vigoare începând din noiembrie 2010, a adus mai multe progrese în privința rapidității procedurilor judiciare. Deși impactul modificărilor nu poate fi încă evaluat în totalitate, par a exista efecte pozitive în ceea ce privește eficiența anchetelor efectuate de parchete, în special prin posibilitatea de a prelua motivațiile

¹ Noul Cod penal și noul Cod civil au fost adoptate de Parlament în vara anului 2009, iar codurile de procedură aferente în vara anului 2010.

² Proiectul legii de aplicare a Codului penal se află în dezbaterile Parlamentului. Proiectele legilor de aplicare a Codului de procedură penală și a Codului de procedură civilă au fost publicate pentru consultare publică, iar în prezent sunt în curs de finalizare înainte de a fi trimise Parlamentului spre dezbateri și adoptare.

poliției în cazurile simple în care procurorul decide neînceperea urmăririi penale și, într-o măsură mai redusă, prin oferirea posibilității parchetelor de a nu instrumenta cazuri în care probele existente nu impun continuarea anchetei³. Sunt observate unele efecte pozitive în ceea ce privește rapiditatea proceselor (de exemplu, introducerea posibilității de a pleda „vinovat”, ceea ce reduce durata procesului). Alte dispoziții ale legii destinate reducerii perioadei de timp dintre audieri nu se bucură de un succes similar, acestea depinzând, încă dinainte de adoptarea noii legi, de buna practică a instanței, în special de gestionarea efectivă a cazurilor și de disponibilitatea unor resurse suficiente.

Unificarea jurisprudenței

Raportul Comisiei din iulie 2010 a recomandat României să revizuiască competența Înaltei Curți de Casație și Justiție (Înalta Curte), pentru a-i permite acesteia să funcționeze mai eficient ca instanță de casație și pentru a se concentra asupra unificării jurisprudenței. Legea micii reforme a soluționat parțial acest aspect, prin reducerea jurisdicției Înaltei Curți de a soluționa anumite cauze penale în primă instanță⁴. Totuși, aceste reforme nu sunt suficient de aprofundate pentru a combate cu succes efectele jurisprudenței neunificate. Noile coduri de procedură introduc un nou mecanism de unificare a jurisprudenței, decizia preliminară, care va completa, în interesul legii, căile de atac existente⁵. Noul mecanism trebuie să fie însoțit de norme stricte de aplicare, necesare pentru a evita situația în care solicitările nefondate de decizii preliminare conduc la amânarea nejustificată a proceselor.

Răspunzând recomandării Comisiei din iulie 2009, Legea micii reforme a simplificat, în interesul legii, procesul de judecare a apelurilor. Amendamentele au extins categoriile de persoane îndreptățite să depună astfel de apeluri, au revizuit alcătuirea completului competent de judecători, au consacrat în legislație rolul judecătorului raportor de a prezenta rapoarte completului și au introdus termene-limită pentru pronunțarea deciziilor, motivarea și publicarea acestora. Pentru a spori eficiența procedurii, a fost înființat un grup de lucru format din judecători și magistrați asistenți care să identifice în mod proactiv cazurile în care este necesar un apel în interesul legii.

A continuat dezvoltarea portalului național al jurisprudenței Jurindex. Cu toate acestea, trebuie depuse în continuare eforturi pentru a se da curs recomandării Comisiei din iulie 2010 de a asigura că întreaga jurisprudență a instanțelor este publicată într-o bază de date ușor de utilizat și în care căutările se efectuează cu ușurință.

³ Impactul a fost mai pronunțat la nivelul parchetelor de pe lângă judecătorii, care anchetează preponderent infracțiunile mai puțin grave. Numărul cazurilor soluționate în ultimele trei luni din 2010 și primele trei luni din 2011 a crescut cu 14 % comparativ cu aceleași perioade din 2009 și 2010.

⁴ Competența *ratione personae* a Înaltei Curți în materie penală a fost redusă prin Legea micii reforme, astfel încât numai membrii Guvernului, Parlamentului, Curții Constituționale, Consiliului Superior al Magistraturii, ofițerii militari în grad înalt și judecătorii și procurorii Înaltei Curți vor fi judecați în primă instanță de Înalta Curte. În urma adoptării Legii micii reforme, competența de a judeca în primă instanță anumite categorii de înalți funcționari a fost transferată instanțelor de apel.

⁵ Conform acestei proceduri, un complet, atunci când judecă un caz în ultimă instanță și identifică diferențe de jurisprudență într-un aspect juridic de care depinde soluționarea cazului respectiv, solicită secției competente a Înaltei Curți o decizie privind chestiunea de drept în cauză. Decizia Înaltei Curți este obligatorie atât pentru instanța de trimitere, cât și pentru celelalte instanțe și ar trebui să unifice jurisprudența pentru cauzele în curs, spre deosebire de unificarea pentru cauzele viitoare în cazul prezentării unui recurs în interesul legii.

Resursele umane și reforma structurală a sistemului judiciar

În pofida recomandării Comisiei din iulie 2010 privind adoptarea de măsuri imediate pentru reducerea dezechilibrelor de capacitate, au fost luate puține măsuri. Numărul total de posturi vacante din magistratură a scăzut ușor în condițiile unei rate reduse de pensionare⁶, au fost luate câteva măsuri izolate în vederea remedierii problemelor punctuale de capacitate⁷ și, pentru prima dată, s-a urmărit ca posturile eligibile pentru promovare să reflecte problemele de capacitate⁸. Cu toate acestea, numărul persoanelor recrutate a scăzut⁹, nu au fost identificate posturi pentru redistribuire (și doar un număr redus de posturi deja identificate au fost redistribuite și ocupate), și nici nu au fost depuse eforturi de revizuire a întregii scheme de distribuire a personalului¹⁰.

Un program-pilot de optimizare a volumului de lucru pus în aplicare de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) pare să fi obținut rezultate incerte, existând unele indicii din partea sistemului judiciar conform cărora programul a asigurat o distribuție mai echilibrată a cazurilor între completele fiecărei instanțe (nu și între instanțe), dar cu prețul unor întâzieri raportate, nejustificate, ale acțiunilor în instanță. Ministerul Justiției s-a opus programului, pe motiv că acesta provoacă o prelungire inacceptabilă a duratei proceselor, în special în cazul instanțelor cu un volum ridicat de lucru. Programul a fost utilizat de CSM pentru a identifica locurile care necesită resurse suplimentare, dar nu pare să fi fost folosit pentru a stabili sfera realocării resurselor existente.

O propunere legislativă care urmărea să închidă instanțele mici și neviabile și parchetele asociate a fost semnificativ limitată de Parlament. Din cele 24 de instanțe (și parchetele asociate) propuse de Guvern, legea adoptată de Parlament prevede închiderea a doar 12 instanțe, marea majoritate a acestora fiind inactive, iar închiderea lor nu va contribui la reducerea problemelor urgente de capacitate ale celorlalte instanțe¹¹. Nu există indicii conform cărora a fost luată în considerare o a doua etapă de raționalizare, chiar dacă astfel de măsuri pot fi necesare pentru aplicarea noilor coduri.

Recomandările Comisiei din 2009 privind modernizarea funcționării interne a instanțelor prin introducerea unor manageri de instanță și transferarea anumitor

⁶ La 1 iunie 2011 existau 396 de posturi vacante de judecător și 493 de posturi vacante de procuror. Având în vedere cele 416 posturi vacante de judecător și 527 de posturi vacante de procuror existente cu 12 luni în urmă, se constată o reducere netă cu 54 de posturi vacante de magistrați.

⁷ De exemplu, în martie 2011, Guvernul a aprobat o cerere a Ministerului Justiției de suplimentare a schemei de personal în cazul Tribunalului și Curții de Apel București.

⁸ În martie 2011, în urma consultărilor cu Procurorul General, CSM a decis să organizeze un concurs de promovare numai pentru posturile vacante de procuror din parchetele având un număr de posturi vacante care depășea media națională (18 %).

⁹ În cele 12 luni care au trecut de la 1 iulie 2010, în magistratură au intrat 125 de judecători și 154 de procurori, comparativ cu 293 de judecători și 245 de procurori în perioada similară ulterioară datei de 1 iulie 2009.

¹⁰ În primele nouă luni de la 1 iulie 2010, un număr redus de posturi (opt posturi de judecător) deja atribuite au fost redistribuite, iar majoritatea au fost ocupate.

¹¹ Din cele 12 instanțe (și parchete aferente) aprobate pentru închidere, 9 sunt inactive și, prin urmare, nu le-a fost alocată o schemă de personal sau de magistrați. Aceasta înseamnă că, deși închiderea lor va contribui în unele cazuri la unele mici reduceri de cheltuieli, nu va pune la dispoziție magistrați sau posturi pentru realocare și, astfel, nu va contribui în mod semnificativ la reducerea problemelor urgente de personal din restul sistemului judiciar. Însăși prima propunere a Guvernului a vizat un număr inferior celui propus de experții externi în 2005.

sarcini administrative către personalul auxiliar nu au fost încă adoptate sau aplicate. Un proiect de lege va fi propus spre consultare în luna martie.

În pofida recomandării Comisiei din iulie 2010, nu au fost adoptate măsuri de consolidare a capacității Institutului Național al Magistraturii (INM). Deficiențele de capacitate continuă să limiteze numărul persoanelor recrutate care pot beneficia de formare în fiecare an¹². Reducerile bugetare aplicate începând din 2007 aproape au înjumătățit numărul de seminarii de formare continuă organizate. Comparativ cu anul precedent, seminariile de formare au fost reduse cu aproximativ 20 % în 2011. Propunerile elaborate în toamna anului 2010 cu privire la consolidarea procedurilor de recrutare și formare inițială a magistraților nu au fost dezvoltate până în prezent. Standardele profesionale complete aplicabile tuturor noilor magistrați – astfel cum au fost recomandate de către Comisie – nu pot fi încă garantate, deoarece majoritatea noilor persoane recrutate nu beneficiază de cursuri de formare în cadrul INM, nici nu susțin un examen de capacitate care să confirme îndeplinirea standardelor profesionale, acestea fiind admise în magistratură prin intermediul unui examen direct extraordinar¹³.

Totuși, în pofida progreselor reale limitate, nevoia de reforme structurale este recunoscută. Ministerul Justiției a luat măsuri prin care dă curs recomandărilor Comisiei din iulie 2010 privind revizuirea funcționării sistemului judiciar. Pregătirile pentru inițierea unei astfel de revizuri sunt în curs de desfășurare. O evaluare independentă de acest tip va contribui la identificarea măsurilor necesare pentru ameliorarea eficienței sistemului. Concluziile sale ar trebui să fie incluse în revizuirea proiectului de Strategie de dezvoltare a Justiției și a planului de acțiune aferent, a căror adoptare a fost amânată de Guvern ca urmare a lipsei unor resurse suficiente.

Consiliul Superior al Magistraturii

Contrar recomandării Comisiei din iulie 2010, alegerile pentru noul Consiliu Superior al Magistraturii (CSM) au fost parțial subminate de deficiențe privind legalitatea și legitimitatea, fiind decise numai printr-o hotărâre a Curții Constituționale care a respins validarea a patru membri neeligibili¹⁴. În așteptarea unor noi alegeri și a unor numiri în posturile nevalidate, a fost necesară o ordonanță de urgență a Guvernului care să asigure funcționarea temporară a CSM cu un cvorum redus¹⁵. Alegerile pentru cele trei posturi vacante au fost organizate în luna iunie. Cele două posturi libere alocate societății civile au fost completate de către Parlament în aceeași lună.

În pofida acestui început dificil, CSM a luat mai multe măsuri de remediere a diferitelor deficiențe nesoluționate. Între acestea, se remarcă adoptarea unui nou regulament privind recrutarea inspectorilor judiciari, noi proceduri de gestionare a

¹² Deficiențele de capacitate limitează numărul anual de persoane recrutate prin intermediul Institutului Național al Magistraturii la 200 de locuri. Pe termen scurt, aceste locuri sunt insuficiente pentru a răspunde nevoilor de personal ale magistraturii.

¹³ În 2010, aproape două treimi din toți magistrații recrutați au fost admiși în magistratură prin examene directe extraordinare pentru profesioniști din domeniul juridic cu cinci ani de experiență, care sunt considerate mai puțin exigente decât procesul de selecție al INM pentru studenți.

¹⁴ Trei dintre magistrați deținuseră posturi în CSM anterior, devenind astfel neeligibili pentru un al doilea mandat. Un reprezentant al societății civile fusese găsit anterior în stare de incompatibilitate, fiind astfel neeligibil pentru ocuparea unei funcții publice.

¹⁵ Ordonanța de Urgență a Guvernului din 23 februarie 2011 a redus temporar cvorumul de la o majoritate calificată (de 15 membri) la o majoritate simplă.

cererilor de percheziționare sau arestare a magistraților și propunerea unei noi proceduri de selectare a judecătorilor propuși spre promovare la Înalta Curte¹⁶. Impactul pozitiv al noilor proceduri în ameliorarea transparenței, eficienței și obiectivității va fi demonstrat prin aplicarea lor în practică. Adoptarea noilor proceduri de promovare la Înalta Curte a fost întârziată de opoziția acesteia în ceea ce privește atât forma, cât și conținutul lor. Legislația de urgență încă nu a fost adoptată de Parlament. Prin urmare, promovările la Înalta Curte sunt în prezent blocate, ceea ce agravează deficiențele de personal ale acestei instanțe.

În prezent, reuniunile CSM în plen sunt difuzate în direct, documentele care urmează să fie discutate în cadrul reuniunilor plene sunt publicate în prealabil online și se pun la dispoziția publicului informații suplimentare privind activitățile membrilor CSM, urmărindu-se creșterea responsabilității acestora în fața magistraturii. Un nou cod etic pentru membri este în curs de elaborare. Se prevede, de asemenea adoptarea unui plan de acțiune privind integritatea sistemului judiciar și a unui nou cod etic. Concomitent, CSM continuă să se confrunte cu dificultăți majore, inclusiv pregătirea magistraturii pentru noile coduri și remedierea problemelor de recrutare. CSM trebuie să continue să aplice o abordare de principiu și să acționeze cu transparență și responsabilitate în fiecare decizie.

Inspecția judiciară

Deși o reformă cuprinzătoare a sistemului disciplinar încă nu a avut loc¹⁷, autoritățile române au adoptat, începând de anul trecut, mai multe măsuri în vederea consolidării capacității și funcționării inspecției judiciare, în conformitate cu recomandările Comisiei din iulie 2010.

În primul rând, s-a oferit finanțare pentru completarea numărului important de posturi vacante, un concurs în acest sens fiind în curs de desfășurare¹⁸. În al doilea rând, se depun eforturi de direcționare a viitoarelor inspecții în instanțe și parchete, în special în vederea analizării deficiențelor identificate în inspecțiile anterioare, și de selectare a celor mai pertinente reclamații disciplinare¹⁹. În plus, au fost depuse eforturi de eficientizare a procesului de recrutare a inspectorilor și, implicit, de creștere a independenței acestora, dar și a transparenței și responsabilității procesului de inspecție²⁰. Au fost organizate reuniuni ale inspectorilor dedicate unificării practicilor.

În pofida acestor măsuri de reformă, rămân nesoluționate aspecte importante privind impactul activității inspecției judiciare în cazuri precum monitorizarea întârzierilor din procesele de corupție la nivel înalt. Inspecția a verificat un număr de cazuri ca urmare a relatărilor critice din presă, dar nu a verificat multe alte procese de corupție

¹⁶ Adoptarea unor noi proceduri de gestionare a solicitărilor de percheziție sau arestare a magistraților a urmat deciziei controversate a noului CSM de a respinge o astfel de solicitare în primele sale săptămâni de mandat. Judecătorul în cauză era anchetat pentru luare de mită.

¹⁷ Primele proiecte de propuneri au fost recent publicate de Ministerul Justiției, iar prevederile acestora sunt în curs de dezbateri în rândul judecătorilor.

¹⁸ La 20 aprilie 2011, în cadrul Inspecției Judiciare erau disponibile 22 de posturi de inspector.

¹⁹ S-a ajuns la un acord cu Procurorul General, conform căruia Inspecția Judiciară poate transmite reclamațiile către procurorii desemnați la instanțele de apel, pentru verificare preliminară. În plus, Inspecția Judiciară a propus transformarea posturilor personalului auxiliar în posturi de consilier juridic, care puteau avea atribuții de selectare preliminară a reclamațiilor.

²⁰ Inspecția Judiciară a elaborat, pentru prima dată, un raport anual de activitate separat, pe care l-a prezentat în cadrul unei sesiuni publice. În plus, și-a lansat propriul site internet, destinat furnizării de informații privind propriile atribuții și rezultatele înregistrate.

la nivel înalt marcate de întârzieri. Nu au fost formulate recomandări concrete în materie de practică judiciară, măsuri structurale sau amendamente juridice ca urmare a acestor inspecții. Posibilele situații de abateri disciplinare în aceste cazuri au fost raportate ca fiind închise ca urmare a expirării perioadelor de prescripție.

Propunerile de adaptare a tipurilor de sancțiuni disciplinare și de clasificare a abaterilor disciplinare în vederea aplicării unor sancțiuni corespunzătoare, proporționale și disuasive, în conformitate cu recomandarea Comisiei din iulie 2010, nu au fost încă aplicate. În plus, lacuna legislativă sau practica prin care magistraților li se permite să se sustragă de la răspunderea disciplinară prin pensionare nu a fost remediată.

Ministerul Public

Procurorul general a continuat să adopte măsuri de reformare și sporire a eficienței procedurii de urmărire penală. Măsurile adoptate au inclus acțiuni practice, care au completat creșterile de eficiență datorate amendamentelor legislative, inclusiv Legii micii reforme. Între acestea se numără instruirea privind noile amendamente juridice privind urmărirea penală și crearea unei baze de date virtuale a cazurilor, în vederea diseminării bunelor practici. Parchetele au primit acces direct la 17 baze de date, ceea ce a facilitat activitatea de anchetare. Colectarea de date statistice a fost îmbunătățită în vederea creșterii eficienței în monitorizarea activității de urmărire penală. Posibilitatea transferării poliției judiciare în cadrul Ministerului Public este în curs de analizare. O propunere oficială în această privință a fost transmisă Ministerelor Justiției și Administrației și Internelor la începutul anului 2011, și se așteaptă ajungerea la un acord.

Mai multe măsuri s-au axat, de asemenea, pe consolidarea activității de urmărire penală în combaterea infracționalității financiare. În 2010 a fost înființată o rețea specializată de procurori cu responsabilități în materie de fraudă fiscală. Au fost întocmite ghiduri de bune practici privind investigațiile financiare și recuperarea activelor, precum și un ghid revizuit privind anchetele de corupție. A fost elaborată o listă de etape ale recuperării activelor, prin care această activitate este stabilită ca prioritate încă de la începutul anchetei. Aceste eforturi urmăresc să răspundă deficiențelor în materie de anchete financiare, combatere a spălării banilor și niveluri reduse de confiscare a veniturilor obținute din activități infracționale.

2. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 2: ÎNFIINȚAREA, DUPĂ CUM A FOST PREVĂZUT, A UNEI AGENȚII DE INTEGRITATE AVÂND COMPETENȚA DE A VERIFICA AVERILE, INCOMPATIBILITĂȚILE ȘI POTENȚIALELE CONFLICTE DE INTERESE, PRECUM ȘI DE A EMITE HOTĂRĂRI CU CARACTER OBLIGATORIU PE BAZA CĂRORA SĂ SE POATĂ APLICA SANCȚIUNI DISUASIVE.

Cadru juridic și rezultate

România a răspuns prompt la recomandările Comisiei prin adoptarea unei noi legi privind Agenția Națională de Integritate (ANI)²¹, care a restabilit posibilitatea de confiscare a averilor nejustificate. Legea urmărește, de asemenea, să remedieze diferitele deficiențe procedurale și să crească nivelul de transparență²².

²¹ Noua lege, adoptată de Parlament la 24 august 2010 și promulgată de președinte la 31 august 2010, a intrat în vigoare la 6 septembrie 2010.

²² Noua lege prelungește perioadele de prescripție, reintroduce amenzi zilnice pentru neprezentarea informațiilor solicitate, reintroduce formularul unic al declarației de avere și formularul unic al

ANI a funcționat în noul său cadru juridic timp de peste șase luni și a început să reia cursul investigațiilor²³. Sunt necesare eforturi pentru consolidarea și extinderea noii activități. ANI își îndreaptă atenția spre cazuri mai grave și mai complexe de conflicte de interese și averi nejustificate²⁴. Investiția planificată pentru actualizarea software-ului urmărește să sporească eficiența în funcționare a ANI.

În timp ce ANI începe să reia cursul investigațiilor, impactul real al activității sale se lasă așteptat în mai multe cazuri, în condițiile în care examinarea sesizărilor ANI sau a constatărilor instituțiilor și instanțelor competente este adeseori lentă sau deficitară²⁵. Prin urmare, în cei trei ani de funcționare a ANI:

- Nu au fost pronunțate de către instanțe hotărâri definitive cu privire la averi nejustificate și, în consecință, nu au fost confiscate astfel de averi.
- Un singur caz de conflict administrativ de interese a fost confirmat prin hotărâre definitivă a instanței, iar procesul de anulare a contractelor semnate de către funcționarul în cauză nu a fost încă finalizat.
- Deși au fost adoptate mai multe hotărâri definitive în cazuri de incompatibilitate (confirmate fie pe baza deciziei ANI sau prin decizie a instanței în urma unui recurs), unele dintre acestea conducând la demisia voluntară a funcționarilor respectivi, atunci când funcționarul nu a demisionat, autoritățile competente au impus sancțiuni doar într-un număr mic de cazuri²⁶.

Procedurile în instanță din mai multe cazuri (chiar și în cele relativ simple) au avut tendința de a se prelungi. Acest aspect este ilustrat de rezultatele stabilirii cazurilor de incompatibilitate. Procedurile judiciare sunt chiar mai îndelungate în cazurile mai complexe²⁷. Au fost constatate, de asemenea, practici inconsecvente, de exemplu

²³ declarației de interese, inclusiv pentru publicare, și extinde perioada în care formularele rămân publicate online. În plus, noua lege introduce obligația de declarare a contractelor finanțate din fonduri publice.

²³ La 6 iunie, ANI finalizase 323 de cazuri în conformitate cu noua lege, prezentând unor alte instituții verdicte sau sesizări privind 68 de abateri. Între acestea se numărau: 38 de verdicte de incompatibilitate (inclusiv împotriva a 8 membri ai Parlamentului), 9 constatări sau sesizări privind conflicte de interese (inclusiv conflicte de interese în cazul a doi parlamentari și doi președinți de consilii județene) și 4 sesizări privind averi nejustificate (inclusiv împotriva unui fost parlamentar și a unui fost șef de poliție județeană). De asemenea, a prezentat procurorilor și autorităților fiscale mai multe cazuri privind funcționari de rang înalt.

²⁴ În cele șase luni după noiembrie 2010, ANI a identificat mai multe conflicte de interese decât în cei doi ani în care a funcționat în conformitate cu legislația precedentă. Începând din noiembrie 2010, a prezentat constatări privind conflicte de interese administrative în șapte cazuri, comparativ cu doar două cazuri între 2008 și aprilie 2010. În plus, a sesizat patru cazuri de averi nejustificate începând din noiembrie 2010, comparativ cu șase cazuri în cei doi ani dintre 2008 și aprilie 2010.

²⁵ ANI emite constatări de incompatibilitate și de conflicte de interese administrative. Totuși, aceste decizii pot fi atacate în instanță, iar aplicarea de sancțiuni rămâne în competența instanței sau a organelor disciplinare. Conform noului cadru juridic, cazurile referitoare la averi nejustificate sunt transmise de ANI comisiilor de cercetare a averilor de pe lângă instanțele de apel care, la rândul lor, transmit cazurile instanțelor în vederea stabilirii și aplicării sancțiunii de confiscare.

²⁶ În perioada dintre 2008 și 14 aprilie 2011 au fost emise 82 de verdicte definitive de incompatibilitate. În timp ce un număr semnificativ dintre aceste persoane (35 în total) au demisionat din proprie inițiativă, acuzând o anumită presiune din partea ANI, comisiile disciplinare au aplicat numai 14 sancțiuni, din care 5 s-au limitat la avertismente. Persoanele incompatibile au fost demise din funcțiile publice în numai 5 cazuri.

²⁷ Acest fapt este ilustrat de cazurile privind averi nejustificate. Până în prezent, în niciunul dintre cazuri nu a fost emisă o decizie definitivă. Câteva cazuri au fost decise în primă instanță în 2009, dar au fost anulate prin decizia Curții Constituționale. Două noi cazuri au fost decise în primă instanță în acest an; două alte cazuri au fost respinse de instanțe. Posibila durată a acestor procese este ilustrată de cazurile din perioada 2004-2005, pe care ANI le-a preluat în temeiul legislației anterioare în materie de

continuarea unora dintre procesele aflate în așteptare în momentul hotărârii Curții Constituționale din aprilie 2010, în conformitate cu dispozițiile tranzitorii ale noii legi, în timp ce, în alte cazuri, instanțele au anulat procesele.

În ceea ce privește comisiile disciplinare, persistă probleme legate de întârzieri și clemență. Au fost aplicate puține sancțiuni și, în unele cazuri, comisiile disciplinare au refuzat să ia în considerare unele constatări definitive de incompatibilitate²⁸. ANI aplică amenzi administrative reduse instituțiilor ale căror comisii disciplinare nu decid în privința unor astfel de sesizări dar, conform legii, nu poate contesta deciziile disciplinare adoptate.

Cooperarea între ANI și parchete ar trebui consolidată. Încă de la instituirea sa, ANI a transmis procurorilor un număr semnificativ de sesizări, în special în ceea ce privește declarații false privind averea și interesele funcționarilor publici²⁹. Totuși, până în prezent, aceste semnale au condus doar la o singură punere sub acuzare³⁰.

Reacțiile insuficiente ale autorităților administrative și judiciare la constatările și sesizările ANI subminează eficiența întregului proces de consolidare a integrității administrației publice și limitează rezultatele activității ANI. Este necesară o reacție promptă și cuprinzătoare a autorităților administrative și judiciare pentru a asigura obținerea de rezultate de către sistemul de integritate în această privință.

Activitatea ANI pare a fi periclitată, de asemenea, de două elemente ale noului cadru juridic:

- Introducerea unor termene de prescriere aplicabile anchetelor, neprevăzute de legea anterioară și care au fost introduse de către Parlament în vara trecută, deși nu au fost impuse prin hotărârea Curții Constituționale. Termenul de prescriere este absolut și obligă ANI să își finalizeze anchetele în termen de trei ani de la încheierea mandatului unui funcționar public. Ca urmare a impunerii unui termen de prescriere, a fost necesară închiderea mai multor cazuri importante eligibile în temeiul legii anterioare³¹. În esență, noua lege a creat o amnistie de facto în anumite anchete privind dobândirea de averi nejustificate și alte încălcări în materie de integritate.

integritate. Cazul din 2004 a primit o decizie în primă instanță în decembrie 2010, iar în prezent se află în recurs.

²⁸ În ceea ce privește verdictele definitive de incompatibilitate emise în perioada 1 august 2010 – 14 aprilie 2011, comisiile disciplinare au aplicat o sancțiune (o respingere a cazului privind un funcționar public din cadrul unei prefecturi), iar într-un alt caz au decis să nu ia nicio măsură (acest caz se referea la un consilier local, iar colegii săi părăseau repetat sala de consiliu de fiecare dată când acest aspect urma a fi discutat). Toate celelalte cazuri sunt în așteptare. Există, de asemenea, cazuri în așteptare din anii 2009 și 2010.

²⁹ În perioada cuprinsă între 2007 și 14 aprilie 2011, din 169 de sesizări transmise de ANI parchetelor pentru fals în declarații, un singur caz a avut ca rezultat o punere sub acuzare, iar 117 au fost închise. În ultimele luni, în cadrul unei inițiative promițătoare, ANI a început să sesizeze procurorii în privința unor acuzații specifice de conflicte de interese cu caracter penal și a altor infracțiuni de corupție. Aceste sesizări nu au primit încă un răspuns, dar indică o tendință pozitivă.

³⁰ ANI a contestat în instanță mai multe dintre deciziile de scoatere de sub acuzare dar, în câteva cazuri importante – aparent contrar jurisprudenței anterioare - Înalta Curte de Casație și Justiție a decis că ANI nu are competența de a contesta scoaterea de sub acuzare în acele cauze, în pofida calității sale de organism de notificare.

³¹ Lista cazurilor închise include cazuri împotriva unor parlamentari, membri ai Guvernului, primari și consilieri județeni. În total, ANI a identificat 150 de cazuri în cazul cărora s-a împlinit termenul de prescripție. Totuși, se consideră că acest număr va crește semnificativ.

- La nivelul instanțelor de apel au fost create Comisii de cercetare a averilor ca răspuns la preocuparea Curții Constituționale în legătură cu confiscarea averilor nejustificate. Noua procedură obligă ANI să prezinte cazurile în care există suspiciuni de dobândire ilicită a averii acestor comisii, care decid în privința trimiterii cazurilor în instanță. Deși rezultatele sunt până în prezent limitate, au apărut preocupări privind modul în care noile acorduri sunt aplicate în practică. Există suspiciuni conform cărora comisiile ar putea întârzia trimiterea cazurilor în instanță și ar putea acționa ca un „filtru” neadecvat, în special în condițiile în care procedura nu este publică și se pare că deciziile lor nu pot fi contestate, cu excepția introducerii unui apel la hotărârea instanței. Există preocupări în sensul că rolul comisiilor de cercetare a averilor se suprapune peste cel al curților de apel, indicii conform cărora acestea soluționează fondul cazului aplicând un nivel probatoriu similar celui aplicat de o instanță de judecată și, astfel, mai înalt decât cel care ar trebui să fie aplicat în etapa precontencioasă. Nu au fost adoptate măsuri prin care să se asigure consecvența practicilor celor 16 comisii diferite.

În sfârșit, în timp ce noua lege adoptată vara precedentă a permis ANI să reînceapă verificările administrative ale averilor și intereselor, noua lege a fost deja contestată la Curtea Constituțională.

Evoluții instituționale

ANI a continuat să își consolideze capacitatea instituțională. În octombrie 2010 a fost adoptat un plan de acțiune privind prioritățile. Se acordă o atenție deosebită eficientizării activităților ANI. Începând din vara anului 2010 au fost organizate sesiuni de formare operațională pentru fiecare inspector, iar sistemul informatic de gestionare a cazurilor a fost modernizat. Îmbunătățirile aduse programelor informatice pot contribui în mod semnificativ la creșterea capacităților operaționale³² ale ANI și pot compensa numărul redus de angajați. Se remarcă reducerea numărului de inspectori de integritate cu 17 persoane, până la un număr total de 36 de inspectori.

În plus, ANI a luat măsuri de dezvoltare a unor activități de prevenire prin organizarea de cursuri de formare pentru autoritățile locale și publicarea de ghiduri privind incompatibilitățile, conflictul de interese și completarea declarațiilor de avere și de interese.

Bugetul inițial al ANI pentru 2011 era inferior celui din 2008 și a fost considerat insuficient pentru a garanta funcționarea agenției. Fondurile au fost suplimentate în urma raportului intermediar al Comisiei din februarie 2011, ceea ce pare a fi permis în parte continuarea activității ANI. Sunt în continuare necesare fonduri suplimentare pentru a permite noi investiții.

În pofida recomandării Comisiei, dispozițiile legale de reglementare a Consiliului Național de Integritate nu au fost modificate în mod semnificativ. Consiliul a adoptat o nouă strategie, dar rămân dubii privind eficiența acesteia în îndeplinirea responsabilităților sale centrale de analizare a activității și de asigurare a bunei funcționări a ANI, dar și de încurajare a evoluției acesteia. Consiliul nu a adoptat o atitudine proactivă în ceea ce privește, între altele, asigurarea unui buget

³²

În sistem au fost introduse instrumente de gestionare a fluxului de activitate, facilitând standardizarea procedurilor și creșterea eficienței. Viitoarele îmbunătățiri vor introduce module inteligente de analiză a datelor și o gestionare mai eficientă a declarațiilor. Finanțarea acestor îmbunătățiri nu a fost deocamdată confirmată.

corespunzător. De asemenea, nu a apărut ANI în mod public împotriva atacurilor politice. În cazul tuturor acestor atribuții, raportul anual extern independent de audit ar trebui să prezinte Consiliului și altor părți interesate o evaluare periodică independentă a ANI.

3. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 3: VALORIFICAREA PROGRESERILOR DEJA ÎNREGISTRATE, CONTINUAREA EFECTUĂRII DE ANCHETE PROFESIONALE ȘI IMPARȚIALE PRIVIND ACUZAȚIILE DE CORUPȚIE LA NIVEL ÎNALT

Începând din iulie 2010, în conformitate cu recomandările Comisiei, au fost adoptate anumite măsuri legislative de înlăturare a unor cauze de întârziere a proceselor de corupție la nivel înalt, în special prin modificarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, adoptată în august 2010, care elimină suspendarea obligatorie a proceselor pe durata judecării excepțiilor de neconstituționalitate³³. În plus, Legea micii reforme, adoptată în octombrie 2010, a introdus mai multe modificări destinate îmbunătățirii celerității proceselor, precum noile dispoziții privind posibilitatea de pledare a vinovăției, reducerea numărului de hotărâri în primă instanță ale Înaltei Curți, eliminarea suspendării procesului penal în cazul contestațiilor de ilegalitate, modificarea procedurilor de convocare și confirmarea acțiunilor civile³⁴.

În ultimele 12 luni, Direcția Națională Anticorupție (DNA) a avut rezultate satisfăcătoare în activitatea de anchetare și punere sub acuzare în cazuri de corupție la nivel înalt, inclusiv împotriva unor foști sau actuali membri ai Parlamentului sau Guvernului³⁵. Într-o acțiune la scară largă organizată de către DNA și Direcția Generală Anticorupție (DGA), în cooperare cu poliția de frontieră și procuratura, peste 230 de polițiști de frontieră și funcționari vamali, din șase puncte de frontieră, au fost acuzați de luare de mită și participare la un grup infracțional organizat. Această operațiune a demonstrat existența unui bun potențial de cooperare între organele de aplicare a legii. Recent, au fost deschise noi anchete penale împotriva a 30 de acuzați, inclusiv un membru al Parlamentului și un secretar general al unui minister, pentru infracțiuni de corupție în cazul unor operațiuni de import-export desfășurate în portul Constanța.

Un studiu intern vizând perioada ultimilor cinci ani a arătat că, în 90 % din cazuri, investigațiile DNA au durat cel mult 18 luni, iar 90 % din cazurile asupra cărora s-au pronunțat instanțele de judecată s-au finalizat prin condamnări. Aceasta confirmă eficiența activității DNA.

³³ Autoritățile române au raportat că, în urma intrării în vigoare a acestor amendamente, niciunul dintre cazurile de corupție aflate pe rol la Înalta Curte nu a fost suspendat ca urmare a invocării noilor excepții de neconstituționalitate. O decizie interpretativă a Înaltei Curți din iulie ar trebui să prelungească perioada de prescriere a unui caz, astfel încât termenul limită să fie extins cu perioada în care procesul a fost suspendat în așteptarea hotărârii privind o excepție de neconstituționalitate.

³⁴ În perioada cuprinsă între intrarea în vigoare a Legii micii reforme și luna mai 2011 au fost pronunțate trei hotărâri definitive de condamnare și 20 de hotărâri de condamnare nedefinitive în procese instrumentate de DNA în care acuzații au pledat vinovat.

³⁵ Între 1 iulie 2010 și 1 aprilie 2011, DNA a deschis anchete în 269 de cazuri. În aceeași perioadă de referință, DNA a trimis în judecată 159 de cazuri privind 611 acuzați, inclusiv trei miniștri, un membru al Parlamentului European, doi secretari de stat, șapte directori de companii naționale și 12 primari. După luna aprilie 2011 au fost puși sub acuzare doi membri ai Parlamentului, un președinte de consiliu județean, doi primari, un director și un director adjunct din două ministere, trei directori generali de companii de stat și președintele unui sindicat.

Începând din vara anului 2010, numărul total al condamnărilor definitive din procesele instrumentate de DNA a rămas constant³⁶. Cu toate acestea, continuă să persiste probleme deosebite în ceea ce privește rapiditatea proceselor din cazurile de corupție la nivel înalt. În timp ce 70 % din procesele DNA sunt finalizate în mai puțin de trei ani, o mică parte a cazurilor din restul de 30 % – marea parte vizând acuzați la nivel înalt – au primit o hotărâre în primă instanță în această perioadă, și cu atât mai puțin o decizie definitivă³⁷. În dosarele deschise împotriva foștilor sau actualilor membri ai Parlamentului și Guvernului, din 36 de puneri sub acuzare prezentate între 2005 și 2010, doar patru au primit o hotărâre definitivă, și numai în 10 cazuri s-a ajuns la o hotărâre în primă instanță. Au fost identificate, de asemenea, probleme deosebite de celeritate în ceea ce privește dosarele de corupție în achizițiile publice³⁸.

Ca urmare a duratei excesive a procedurilor în instanță, termenele de prescripție au fost identificate ca reprezentând un risc considerabil de închidere a anumitor cazuri de corupție la nivel înalt înainte de administrarea justiției. În trei astfel de cazuri prezentate în instanță între 2006 și 2007, termenele de prescripție s-au împlinit parțial sau integral³⁹. Riscul prescripției amenință și alte cazuri de corupție la nivel înalt, inclusiv două cazuri împotriva unui fost prim-ministru, al căror termen de prescripție urmează a se împlini în 2012-2013, și în privința cărora nu s-a ajuns încă la o hotărâre în primă instanță. Deoarece noul Cod penal și legea sa de aplicare prevăd pedepse reduse pentru anumite infracțiuni de corupție, perioadele de prescripție vor fi din nou diminuate, cu riscul ca un număr mai mare de dosare de corupție să fie afectate. Codul penal prevede, de asemenea, așa-numita „prescripție specială”, care se acumulează indiferent de numărul de întreruperi și amânări intervenite, inclusiv cele imputabile inculpatului⁴⁰. Aceasta continuă să curgă chiar și după pronunțarea unei condamnări în primă instanță. Pot fi necesare modificări ale dispozițiilor privind „prescripția specială”, prin care să se poată evita riscul denegării de justiție în cazurile susceptibile de proceduri excesiv de lungi în instanță.

Întârzierile considerabile ale procedurilor în instanță într-un număr de cazuri de corupție la nivel înalt ilustrează mai sus ridică rezerve serioase privind capacitatea

³⁶ În perioada 1 iulie 2010 – 1 aprilie 2011 au fost pronunțate condamnări definitive în 68 de procese împotriva a 105 acuzați, inclusiv directori de companii de stat, consilieri județeni și locali și polițiști. În aceeași perioadă au fost pronunțate 17 achitări definitive, privind un total de 30 de acuzați. În plus, 1 068 de acuzați au fost condamnați prin decizii nedefinitive ale instanțelor, iar 92 de acuzați au fost achitați prin decizii nedefinitive. După 1 aprilie 2011, au fost condamnați prin decizii definitive un parlamentar, un președinte de bancă și un președinte al Fondului Național de Investiții, iar doi parlamentari și un fost ministru au fost condamnați prin hotărâri nedefinitive ale instanțelor.

³⁷ Din cele 51 de procese de corupție la nivel înalt împotriva unor funcționari de rang înalt în care s-au formulat acuzații cu peste trei ani în urmă, doar în 28 de procese s-au pronunțat hotărâri în primă instanță, iar hotărâri definitive au fost pronunțate doar în 15 procese. Într-un proces împotriva unui fost ministru pus sub acuzare în decembrie 2003, o hotărâre în primă instanță a fost formulată doar în 2011, aceasta fiind ulterior atacată prin recurs.

³⁸ În perioada 2006 - 2010, din 43 de procese instrumentate de DNA privind fraude în domeniul achizițiilor publice care au fost trimise în instanță (cu un prejudiciu estimat la 125 de milioane EUR), doar în două cazuri au fost pronunțate hotărâri definitive.

³⁹ În unul dintre aceste două cazuri a fost pronunțată o decizie în primă instanță, prin care acuzatul (fost parlamentar și lider al sindicatului din industria minieră) era condamnat la trei de închisoare cu suspendarea executării. Verdictul a fost confirmat în apel, dar termenul de prescripție a fost atins înainte de pronunțarea deciziei definitive în recurs.

⁴⁰ O decizie interpretativă a Înaltei Curți din iulie 2011 ar putea diminua parțial, chiar dacă nu elimină, riscul de încheiere a proceselor ca urmare a prescripției, prin prelungirea perioadei speciale cu perioada în care un proces a fost suspendat în așteptarea deciziei privind o excepție de neconstituționalitate.

sistemului judiciar de a gestiona cazuri complexe și importante, inclusiv cazurile de corupție politică și dosarele referitoare la infracțiuni economico-financiare. Deși anumite obstacole procedurale au fost îndepărtate, instanțele, și îndeosebi Înalta Curte de Casație și Justiție, continuă să prezinte deficiențe în gestionarea eficientă a acestor dosare.

Printre problemele specifice se numără:

- aspecte organizatorice: alocarea volumului de lucru între comisii, precum și perioadele și frecvența termenelor de judecată nu sunt organizate în funcție de complexitatea cazurilor și de necesitatea de a garanta o perioadă rezonabilă a procedurilor, chiar și atunci când există motive serioase și obiective (precum apropierea unui termen de prescripție). În plus, în anumite cazuri există întâzieri importante ale motivării deciziilor.
- gestionarea cererilor de amânare: cererile apărării sunt tolerate în mod excesiv, ceea ce conduce la un număr ridicat de amânări ale audierilor în instanță din motive procedurale, fără o analizare atentă a motivelor pe care se întemeiază cererea. Sancțiunile pentru solicitări abuzive sunt rareori aplicate, în pofida unor prevederi clare ale legii⁴¹. În plus, noul Cod de procedură penală încurajează baroul să ia măsuri prin care să asigure buna conduită a avocaților apărării. Sistemul de numire a avocaților din oficiu în absența avocatului selectat nu pare a fi eficient.
- admiterea probelor: există o abordare pasivă în ceea ce privește admiterea probelor, eforturile instanței de a analiza și stabili dacă se impune audierea tuturor martorilor propuși fiind insuficiente. În dosarele care conțin interceptări, contestațiile depuse de inculpați împotriva autenticității înregistrărilor sunt admise aproape automat de instanță. Cererile suplimentare de expertiză ale apărării sunt, de asemenea, admise în mod frecvent, conducând frecvent la dublarea expertizelor. În plus, în pofida dispozițiilor legale contrare și ca urmare a fondurilor insuficiente, expertizele ordonate de instanțe sunt de obicei plătite de către apărare, ceea ce ridică semne de întrebare privind independența lor, în special având în vedere că, în anumite cazuri, au condus la achitări controversate⁴².
- gestionarea neregulilor procedurale: în unele cazuri, dosarele sunt trimise înapoi la DNA din cauza unor nereguli procedurale constatate în timpul investigațiilor sau în cursul punerii sub acuzare, după trecerea unei perioade considerabile de la începerea procedurilor în instanță, ședințele de judecată precedente devenind astfel inutile.

De asemenea, Înalta Curte se confruntă cu problema numărului ridicat de posturi neocupate la Secția Penală, a spațiilor inadecvate și a numărului insuficient de săli de judecată. Guvernul nu a luat nicio măsură semnificativă pentru consolidarea capacității Înaltei Curți în această privință.

⁴¹ Legea micii reforme a introdus în Codul de procedură penală o dispoziție specifică de sancționare a părților sau avocaților care abuzează de lege prin exercitarea cu rea-credință a drepturilor procedurale. Aceasta completează dispozițiile existente, care prevedeau sancționarea atât a absenței nejustificate a avocaților apărării, cât și a nerespectării solicitărilor.

⁴² Articolul 190 din Codul de procedură penală prevede că expertizele se plătesc de către Fondul cheltuielilor judiciare.

Ca urmare a recomandărilor Comisiei, au fost luate o serie de măsuri de analizare a cauzelor întârzierilor din procesele de corupție. O analiză a Înaltei Curți a identificat mai multe cauze, dintre care unele sunt considerate deja soluționate, precum și un număr de posibile soluții⁴³. Cu toate acestea, măsurile adoptate până în prezent nu acoperă întreaga dimensiune a problemelor actuale, fiind necesare noi măsuri urgente care să asigure o mai bună gestionare a cazurilor⁴⁴. În aprilie 2011, Ministerul Justiției a instituit un grup de lucru interinstituțional care în prezent trebuie să intervină cu promptitudine pentru remedierea problemelor identificate.

Astfel, sunt necesare măsuri urgente pentru îmbunătățirea gestionării proceselor și practicii judiciare, pentru stabilirea priorității cazurilor care se aproprie de termenul de prescripție și a alocării de resurse suficiente care să permită judecătorilor să pregătească și să judece procese de corupție la nivel înalt, inclusiv posibilitatea ședințelor de judecată „continue”.

În ceea ce privește procesele în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă, statisticile disponibile arată că tendința spre pedepse mai severe și de scădere a numărului de pedepse suspendate observată în 2010 nu a continuat și în 2011⁴⁵. Au fost observate deficiențe și în aplicarea măsurilor suplimentare care, în prezent, nu pot fi aplicate în cazul în care executarea pedepsei este suspendată⁴⁶. Un grup de lucru înființat la nivelul Înalte Curți pentru studierea pedepselor aplicate în cazurile de corupție și-a finalizat prima analiză, iar Înalta Curte a publicat o anexă la ghidul privind individualizarea pedepselor în cazurile de corupție, care cuprinde decizii relevante ale Înaltei Curți și ale curților de apel. Rezultatele studiului ar trebui să fie utilizate în vederea îmbunătățirii ghidurilor privind individualizarea pedepselor și a informării judecătorilor.

Deciziile Parlamentului privind ridicarea imunității pentru începerea anchetării unor foști și actuali miniștri și cererile de percheziție sau arestare a membrilor Parlamentului continuă să fie inconsecvente și imprevizibile. Parlamentul a respins o solicitare a DNA de începere a unei anchete penale privind un nou set de acuzații aduse unui fost ministru și actual parlamentar, precum și solicitarea de percheziție a calculatorului acestuia în cadrul unei anchete deja aprobate în curs. În aceste condiții, DNA a reușit să urmărească penal și să pună sub acuzare fostul ministru într-un singur caz, pe baza probelor colectate, și a fost nevoită să claseze cel de al doilea caz.

⁴³ Printre cauzele amânărilor se numărau: ridicarea în mod frecvent a excepțiilor de neconstituționalitate, numărul ridicat de inculpați dintr-un proces, rechizitoriile lungi, necesitatea audierii unui număr ridicat de martori, necesitatea de a dispune expertize suplimentare, nereguli procedurale privind citarea inculpaților și a părților civile, absența nejustificată a avocaților apărării, numărul insuficient de săli de judecată, numărul insuficient de judecători. Soluțiile propuse și adeseori aplicate includeau: simplificarea procedurilor de citare în cazul ședințelor de judecată în procese mai vechi de un an, utilizarea temporară a sălilor de judecată aparținând altor secții, întâlniri frecvente cu procurorii, apeluri către Barou pentru îmbunătățirea sistemului de asistență juridică din oficiu și organizarea mai eficientă a proceselor.

⁴⁴ Exemple pozitive de gestionare eficientă a cazurilor pot fi întâlnite în mai multe procese de corupție de o importanță mai redusă. Într-unul dintre procese, un judecător a fost condamnat în primă instanță, de o curte de apel, la patru ani și jumătate de închisoare pentru luare de mită, după un proces care a durat doar cinci luni. În acest caz, instanța a organizat ședințe de judecată o dată la una sau două săptămâni.

⁴⁵ Statisticile furnizate de autoritățile române arată că, până în 2009, instanțele au dispus executarea pedepselor în regim de detenție în aproximativ 20-30 % dintre condamnări, în timp ce executarea sentinței cu privire de libertate a fost suspendată în cazul altor condamnări. În 2010, numărul de pedepse cu încarcerare fără suspendarea executării pedepsei a ajuns la 40 %. Totuși, datele privind primul trimestru al anului 2011 nu indică menținerea acestei tendințe.

⁴⁶ Aceasta deficiență este remediată de noul Cod de procedură penală.

De asemenea, Parlamentul a votat împotriva arestării preventive a unui parlamentar. Deciziile de ridicare a imunității trebuie să fie adoptate pe baza unor criterii obiective și să fie motivate. Consensul insuficient în sprijinirea luptei anticorupție în România a fost ilustrat și de protestele vehemente ale mai multor politicieni împotriva deciziei autorităților judiciare de a ordona și aproba arestarea preventivă a unui președinte de consiliu județean acuzat de luare de mită și trafic de influență.

Eficiența luptei împotriva corupției la nivel înalt este redusă și de neajunsurile majore ale sistemului de recuperare a activelor. Deși bunurile identificate și puse sub sechestru sunt numeroase, puține dintre ele sunt confiscate definitiv⁴⁷. Unele dintre activele sechestrate sunt utilizate pentru a despăgubi părțile civile din procese⁴⁸. Totuși, sumele confiscate par a fi extrem de reduse și confirmă problemele mai extinse în materie de confiscare bunurilor obținute din activități infracționale. Dificultăți importante decurg din posibilitățile limitate de confiscare în materie penală, fiind obligatoriu să se demonstreze că bunurile sunt obținute (sau au o valoare echivalentă cu bunurile obținute) din infracțiuni specifice pentru care a fost pronunțată o condamnare, nu din întreaga sferă a activităților infracționale asociate⁴⁹. Alte dificultăți sunt întâlnite în confiscarea bunurilor aflate în posesia unor terți. Este adevărat că, în cazul în care persoana deține o funcție publică, ANI ar trebui să ofere asistență parțială parchetelor în confiscarea oricăror bunuri nejustificate. Cu toate acestea, ANI nu își poate asuma competențe largi de confiscare în materie penală după pronunțarea unei condamnări, nu poate urmări bunurile transferate unor terți și nici nu poate sechestra bunuri în mod independent. În plus, procentul hotărârilor definitive de confiscare pronunțate de instanțe în cazurile trimise în judecată de ANI rămâne foarte redus. În consecință, sunt necesare mecanisme suplimentare.

Confiscarea mai poate fi facilitată prin aplicarea legislației privind spălarea banilor. Cu toate acestea, nu au fost identificate cazuri în care spălarea de bani să fie urmărită penal ca infracțiune individuală și să permită facilitarea confiscării suplimentare de bunuri obținute din activități infracționale. Nu este clar dacă motivele acestei situații pot fi identificate în principal în legislație, în interpretarea acesteia sau în practica juridică, deoarece nu există o jurisprudență în acest sens. În condițiile în care DNA are o capacitate de investigare financiară mai mare decât parchetele⁵⁰, fapt reflectat în volumul semnificativ mai mare de bunuri confiscate, obstacolele întâlnite de DNA confirmă dificultățile sporite ale confiscării produselor activităților infracționale și dezvăluie o disfuncționalitate a întregului sistem de justiție penală.

Deficiențele în ceea ce privește recuperarea produselor infracționalității par a avea cauze multiple. Eforturile depuse pentru consolidarea practicii urmăririi penale trebuie să fie continuate și extinse⁵¹. În cadrul Ministerului Justiției a fost instituit un

⁴⁷ În 2010 au fost sechestrate bunuri în valoare de 75 de milioane EUR, iar instanțele au ordonat confiscarea de bunuri și bani în valoare de 200 000 EUR în procesele instrumentate de DNA în care a fost pronunțată o decizie definitivă.

⁴⁸ Nu există statistici privind suma totală plătită cu titlu de despăgubiri în 2010.

⁴⁹ Alte bunuri suspectate a fi obținute din activități infracționale similare pot fi confiscate doar dacă există o condamnare pentru fiecare faptă care a condus la generarea bunurilor în cauză.

⁵⁰ Pe durata perioadei interimare din 2010, DNA a sechestrat bunuri în valoare totală de 315 milioane RON. În comparație, organismul abilitat pentru urmărirea penală a infracționalității organizate, Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) a sechestrat 27 de milioane RON. Alte organe de urmărire penală au sechestrat bunuri în valoare totală de 29 milioane EUR.

⁵¹ În 2009 existau 31 de județe în care nu fuseseră luate măsuri preventive de sechestrare sau înghețare a bunurilor în vederea unei viitoare confiscări. Această cifră s-a redus semnificativ în 2010, până la

birou de recuperare a activelor⁵², care nu are competențe de investigare, dar facilitează schimbul de informații la nivel intern și internațional. Este încă prea devreme ca eficiența sa să poată fi evaluată. Capacitatea de urmărire a produselor activităților infracționale este grav afectată ca urmare a competențelor limitate de confiscare. Astfel, chiar dacă, în multe cazuri, bunurile suspectate a fi obținute din activități infracționale sunt identificate și sechestrate, confiscarea eșuează în cele din urmă⁵³. Pentru a remedia această problemă, Procurorul general a solicitat introducerea unor competențe extinse de confiscare ulterior condamnării, în conformitate cu bunele practici internaționale. A fost solicitat, de asemenea, un număr mai mare de inspectori financiari instruiți. Guvernul a adoptat recent o propunere legislativă privind extinderea confiscării, aflată în prezent în dezbaterile Parlamentului. Asigurarea unui regim eficient de recuperare a produselor activităților infracționale reprezintă o etapă esențială în combaterea infracționalității grave, organizate și financiare.

4. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 4: ADOPTAREA UNOR MĂSURI SUPLIMENTARE DE PREVENIRE ȘI LUPȚĂ ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI, ÎN SPECIAL ÎN ADMINISTRAȚIA LOCALĂ

În conformitate cu recomandarea Comisiei din iulie 2010, România a solicitat o evaluare independentă a impactului ultimelor două strategii de luptă anticorupție (2005-2007 și 2008-2010). Evaluarea a concluzionat că, deși strategiile au fost puse în aplicare în cea mai mare parte, urmările efective sunt dificil de cuantificat. Studiul mai observă: graba în adoptarea unui număr de măsuri; abordarea „de sus în jos” în ceea ce privește elaborarea strategiei, identificată ca una dintre posibilele cauze ale deficiențelor procesului de coordonare și ale responsabilității, în special la nivel local; implicarea insuficientă a puterii legislative și a celei judiciare. Studiul mai subliniază că, în pofida realizării unor progrese, încrederea populației în integritatea administrației publice rămâne scăzută. Experții au salutat numirea de consilieri în probleme de etică la nivel central și local ca reprezentând un progres în direcția unei politici anticorupție orientate mai mult către prevenire.

Studiul a recomandat o pregătire amănunțită a următoarei strategii, pe baza unei analize corecte a rezultatelor obținute și a necesităților specifice ale sistemului. A recomandat, de asemenea, instituirea unui mecanism eficient de coordonare la cel mai înalt nivel politic, precum și a unui sistem eficient de coordonare la nivel regional și local. Evaluarea mai conține o serie de propuneri specifice, inclusiv în ceea ce privește introducerea unor legi privind extinderea sferei confiscărilor și instituirea unui temei juridic clare al testului de integritate.

După finalizarea evaluării, în prezent se desfășoară activități pentru elaborarea unei noi strategii complexe anticorupție. Principalele părți interesate din instituțiile publice și societatea civilă au fost invitate să își sprijine procesul de elaborare. Sunt necesare eforturi suplimentare pentru obținerea întregului angajament politic necesar

14 județe în care această situație continua să persiste. Aceste date demonstrează că identificarea și sechestrarea preventivă timpurie a bunurilor în vederea unei viitoare confiscări nu reprezintă o practică constantă.

⁵² Biroul de recuperare a activelor nu deține competențe de investigare, dar facilitează schimbul de informații la nivel intern și internațional. Deocamdată, eficiența sa nu poate fi evaluată.

⁵³ Deși datele nu sunt în întregime comparabile, parchetele au indisponibilizat sau sechestrat aproximativ 370 de milioane RON în 2010. În instanță au fost obținute ordine de confiscare pentru bunuri în valoare de aproximativ 6,6 milioane RON, din care doar 0,8 milioane RON au fost confiscate efectiv.

promovării unei noi politici de prevenire și combatere a corupției la nivel central, dar și pentru luarea în considerare a reacțiilor la recomandările conținute în evaluare.

În așteptarea finalizării unei noi strategii, Guvernul a aprobat, în luna martie, extinderea strategiei 2008-2010, ca urmare a unui raport final de evaluare internă care a identificat mai multe măsuri nefinalizate. Diferitele activități de prevenire circumscrise noii strategii sau independente au continuat, în special în cadrul Ministerului Administrației și Internelor (MAI). Direcția Generală Anticorupție (DGA) a întocmit o evaluare a riscurilor pentru uzul MAI, inclusiv al poliției, care a avut ca rezultat instituirea unui Registru al riscurilor de corupție în cadrul tuturor structurilor MAI și identificarea unor măsuri de gestionare a acestor riscuri. Este prima inițiativă de acest fel desfășurată într-un minister român, care poate reprezenta o bună practică în dezvoltarea metodologiei pentru noua strategie națională anticorupție. DGA a elaborat, de asemenea, planuri de acțiune comune privind prevenirea corupției împreună cu poliția și poliția de frontieră, a continuat activitățile de formare privind prevenirea corupției în rândul personalului MAI, precum și campanii de informare a publicului larg, organizate în cooperare cu mai multe companii de stat și private care oferă servicii poștale, de transport și telecomunicații. Continuă activitățile de creare a unei linii telefonice pentru semnalarea cazurilor de corupție din administrația publică.

Celelalte unități și agenții MAI au continuat să își desfășoare activitățile de luptă împotriva corupției. Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice continuă să coordoneze activitățile de elaborare a unui cod administrativ. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFC) a oferit funcționarilor publici cursuri de formare privind etica și corupția. A organizat, de asemenea, o serie de dezbateri publice privind transparența și integritatea administrației publice, a încercat să promoveze bunele practici și a sprijinit înființarea unor grupuri de acțiune locală. Au fost adoptate noi măsuri de aplicare a programului referitor la consilierii de etică, iar proiectul de lege destinat consolidării funcției de consilier de etică este în curs de finalizare. ANFC a continuat să monitorizeze în mod activ aplicarea normelor de conduită pentru funcționarii publici. Conform statisticilor oficiale, cazurile disciplinare raportate ca soluționate și sancțiunile aplicate au fost în număr mai redus decât în anii precedenți. În plus, un procent considerabil din sancțiunile aplicate au fost respinse de către instanțe⁵⁴, ceea ce impune o evaluare atentă a avantajelor și dezavantajelor sistemului de sancționare disciplinară.

La nivelul administrației publice nu au fost identificate progrese vizibile în ceea ce privește politicile de denunțare (*whistleblowing*) și angajamentul privind adoptarea unor măsuri de îmbunătățire a cadrului instituțional, iar practica în acest domeniu rămâne insuficientă. Aplicarea diferitelor instrumente de asigurare a transparenței și integrității dezvoltate și incluse într-un proiect-pilot în perioada 2008-2009 rămâne neclară.

Centrul Național pentru Integritate a organizat reuniuni regionale ale grupurilor de acțiune anticorupție din toate județele, în cadrul cărora a fost discutată punerea în aplicare a Strategiei Naționale Anticorupție și a elementelor noii strategii și au fost

⁵⁴

În primul trimestru din anul 2010, comisiile disciplinare au soluționat 479 de cazuri și au propus 254 de sancțiuni disciplinare. În aceeași perioadă au fost aplicate 178 de sancțiuni disciplinare, inclusiv 13 demiteri. Aproximativ 90 % dintre sancțiunile disciplinare impuse și contestate în instanță sunt anulate. Organismele disciplinare au notificat organele de urmărire penală privința a 20 de funcționari publici, privind suspiciuni de la abuz în serviciu până la furt de identitate.

prezentate o serie de propuneri concrete, unele dintre acestea fiind preluate de către autoritățile responsabile.

Totuși, în pofida unor astfel de exemple de bune practici, prevenirea și lupta împotriva corupției în domenii vulnerabile precum asistența medicală, administrația locală, administrația fiscală și achizițiile publice nu beneficiază încă de o atenție suficientă. Ministerul Sănătății a instituit un grup de experți pentru pregătirea unui proiect în cooperare cu parteneri din societatea civilă, care urmărește aplicarea unor diferite măsuri destinate creșterii integrității și responsabilității în sistemul medical. Totuși, rezultatul acestei inițiative nu este încă vizibil.

O inițiativă recentă a societății civile, „Alianța pentru o Românie curată” (sau „România curată”), având la bază inițiative de monitorizare precedente vizând integritatea parlamentarilor, buna guvernare și un mediu academic curat, a încurajat puternic largă participare a ONG-urilor, mediului academic, sindicatelor, asociațiilor profesionale și ziariștilor, în scopul creării unei comunități adânc implicate în denunțarea corupției⁵⁵.

DGA și-a îmbunătățit rezultatele în identificarea cazurilor de corupție și continuă să demonstreze o atitudine proactivă⁵⁶. Acest lucru este confirmat de realizarea unei evaluări a finalității judiciare a notificărilor DGA. Rolul esențial al DGA în inițierea și desfășurarea de anchete în cazuri importante de corupție în cadrul Poliției de frontieră (a se vedea obiectivul de referință nr. 3) trebuie menționat cu precădere și indică un nou nivel al capacității instituționale. Aceasta ar trebui să reprezinte un catalizator pentru progrese în ceea ce privește cazurile și în alte domenii afectate de un nivel grav și complex de corupție, inclusiv achizițiile publice, legăturile de corupție între poliție și crima organizată, precum și cazurile care implică funcționari oficiali înalți, care vor fi importante pentru îndeplinirea potențialului și care, în prezent, sunt caracterizate de un număr redus al investigațiilor.

Serviciul de investigare a fraudelor din cadrul Poliției Române și-a îndreptat atenția asupra sectoarelor identificate ca susceptibile de corupție și a continuat să transmită procurorilor un număr important, dar în scădere, de notificări⁵⁷. Cu toate acestea, chiar dacă datele disponibile pentru 2010 arată că 45 % din anchetele în materie de corupție inițiate din oficiu de procurori se bazează pe notificări ale Serviciului de investigare a fraudelor, doar 20 % din punerile sub acuzare sunt consecința acestor notificări. După cum s-a arătat și în 2010, sunt necesare eforturi suplimentare pentru utilizarea în mod mai eficient a notificărilor Serviciului de investigare a fraudelor, în special prin creșterea capacității acestuia, specializarea ofițerilor de poliție în cazuri de corupție și desfășurarea de schimburi de experiență cu parchetele, în vederea asigurării unui flux de informații utile.

Măsurile adoptate de Procurorul General pentru întărirea rolului parchetelor județene în combaterea corupției mici și medii continuă să producă efecte pozitive. Strategiile

⁵⁵ Inițiativa a lansat, de asemenea, un site internet anticorupție interactiv: <http://www.romaniacurata.ro/>.

⁵⁶ În perioada 1 august 2010 – 31 mai 2011, DGA a transmis către DNA și alte parchete 1 905 notificări privind 4 084 de persoane (dintre care 1 870 angajați MAI). Peste 50 % din aceste cazuri au fost inițiate din oficiu. În total, ca urmare a activității DGA, în această perioadă au fost inițiate anchete penale în 408 cazuri, împotriva a 1 530 de persoane (din care 496 de angajați MAI), și au fost formulate rechizitorii împotriva a 912 persoane (din care 359 angajați MAI), în 245 de cazuri.

⁵⁷ În perioada iulie 2010 – februarie 2011, poliția română a notificat organelor de urmărire penală 2 659 de presupuse infracțiuni de corupție, comise de 1 826 de persoane. O parte importantă a acestor dosare viza angajați din administrația publică, în timp ce altele priveau sectoarele medical, al învățământului și al construcțiilor.

parchetelor județene de combatere a corupției sunt în curs de aplicare, iar rezultatele acestora sunt evaluate semestrial. Numărul de puneri sub acuzare în astfel de cazuri a continuat să crească, existând o creștere cu 14 % în 2010 și un procent mai mare de anchete finalizate prin punerea sub acuzare⁵⁸. Se menține, de asemenea, o tendință pozitivă în ceea ce privește complexitatea cazurilor și gama de tehnici de investigare utilizate. Cu toate acestea, numărul de anchete inițiate din oficiu a scăzut dramatic, fapt care necesită o analiză. Marea majoritatea a anchetelor din oficiu și a punerilor sub acuzare se bazează pe informațiile furnizate de DGA și Serviciul de investigare a fraudelor, sesizările din partea altor instituții publice fiind practic absente⁵⁹. Având în vedere specificul DGA și al Serviciului de investigare a fraudelor, este de așteptat ca majoritatea notificărilor să provină de la aceste autorități. În același timp, procentul de notificări provenite de la alte instituții publice este scăzut, indicând existența unui sistem mai degrabă ineficient în detectarea corupției din administrația publică.

Punerile sub acuzare în cazuri de corupție mică și medie au început să se reflecte la nivelul instanțelor. Cu toate acestea, executarea pedepsei este suspendată în trei sferturi din cazurile în care inculpații sunt condamnați la închisoare, iar o analiză a pedepselor pronunțate de instanță la nivelul întregii țări demonstrează existența unei mari varietăți de practici⁶⁰. Aceasta demonstrează necesitatea unei abordări mai proactive și mai dinamice, care să garanteze o practică consecventă în această privință.

După o perioadă de vid legislativ, legea privind organizarea și funcționarea Departamentului de Luptă Antifraudă (DLAF) a fost adoptată. DLAF a primit 142 de notificări între 1 iulie 2010 și 1 aprilie 2011 și a transmis 41 de notificări serviciilor de urmărire penală. Având în vedere numărul relativ ridicat de suspiciuni de fraudă anchetate de OLAF, aceste cifre sunt mai degrabă scăzute. În consecință, rezultatele anchetării infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE ar putea fi îmbunătățite prin măsuri precum asigurarea unei abordări mai proactive în instrumentarea acestor cazuri⁶¹. Peste 60 din cazurile de posibilă fraudă (suspiciuni de manipulare a licitațiilor și de prezentare a unor oferte false) semnalate recent de OLAF autorităților române nu au fost investigate în mod corespunzător de către cele din urmă, în special ca urmare a unei interpretări rigide a normelor de procedură.

Achiziții publice

Evaluarea Comisiei a arătat progrese insuficiente în ceea ce privește prevenirea și sancționarea conflictelor de interese în legătură cu achizițiile publice. Modificările aduse anul trecut legii privind conflictul de interese nu au condus la rezultatele așteptate⁶². Cazurile de conflicte de interese nu sunt detectate în manieră sistematică

⁵⁸ În 2010, organele de urmărire penală au pus sub acuzare 334 de persoane pentru acte de corupție.

⁵⁹ Aproximativ 25 % dintre anchete și 10 % dintre rechizitoriile sunt rezultatul unor acțiuni din oficiu. Aproximativ 50 % dintre anchetele din oficiu și 80 % dintre rechizitoriile rezultate se bazează pe notificări ale DGA. Prin comparație, 45 % dintre anchetele din oficiu și 20 % dintre rechizitoriile rezultate se bazează pe informațiile furnizate de Serviciul de investigare a fraudelor. Doar 3 % din aceste anchete și 1 % dintre rechizitoriile rezultate au la bază notificări ale unor alte instituții publice.

⁶⁰ În 2010 au fost pronunțate 165 de condamnări definitive, 9 achitări definitive, 108 condamnări nedefinitive și 18 achitări nedefinitive. Au fost condamnați 293 de inculpați, în primă instanță sau prin decizie definitivă.

⁶¹ DNA a inițiat 35 de anchete în perioada 1 iulie 2010 – 1 aprilie 2011 și au fost formulate 24 de rechizitorii pentru infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE. În aceeași perioadă de referință, instanța a pronunțat 14 condamnări împotriva a 20 de inculpați.

⁶² Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 76/2010, adoptată la 30 iunie 2010, a introdus o definiție mai largă a conflictului de interese.

de către organele de control⁶³. Controalele procedurilor de licitație se limitează la verificarea formală a declarațiilor privind conflictele de interese, fără a fi însoțite de o examinare încrucișată a bazelor de date existente. Chiar dacă există interdicția ca membrii comitetelor de evaluare și funcționarii publici să lucreze pentru întreprinderile ale căror oferte le evaluează, această prevedere este dificil de aplicat în practică⁶⁴. În aprilie 2011, Ministrul Muncii a demisionat ca urmare a unor acuzații de conflict de interese în legătură cu gestionarea fondurilor UE. Auditarea unor proiecte cu finanțare UE a condus la întreruperea plăților aferente unei măsuri din cadrul fondurilor structurale, ca urmare a unui conflict de interese și acordării de tratament preferențial în cursul achizițiilor publice.

România a luat măsuri de îmbunătățire a cadrului legislativ în materie de achiziții publice. Modificările aduse Legii 30/2006 privind organismul de control *ex ante*, Unitatea pentru coordonarea și verificarea achizițiilor publice (UCVAP), au fost adoptate prin ordonanță a Guvernului. Ca răspuns la recomandările Comisiei, modificările prevăd în special instituirea unui sistem de raportare standardizat, efectuarea unei analize de risc pentru verificările *ex ante* și eliminarea pragului valoric care, în legea actuală, reprezintă o condiție pentru aceste verificări. Aceste modificări permit UCVAP să își direcționeze activitățile de control într-un mod mai eficient și să își îmbunătățească metodologia de raportare.

Ca urmare a amendamentelor la Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2006 care au fost adoptate în iulie 2010, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) a devenit primul nivel jurisdicțional obligatoriu de depunere a contestațiilor privind achizițiile publice⁶⁵. Deciziile CNSC pot fi contestate în instanțele administrative. Este important ca CNSC să asigure o practică uniformă în ceea ce privește propriile decizii.

Deși măsurile de îmbunătățire a cadrului legislativ se îndreaptă în direcția corectă, aplicarea în practică a normelor privind achizițiile publice rămâne deficitară, situația fiind agravată de deficitul de personal⁶⁶. Autoritățile române au identificat, de asemenea, un număr considerabil de organisme publice care nu au înregistrat licitațiile organizate⁶⁷. Rezultatele măsurilor de remediere a acestor probleme se lasă încă așteptate.

Accesul la bazele de date publice nu a fost încă oferit tuturor organismelor de control. Baza de date actuală conținând procedurile de licitație (SEAP – Sistemul Electronic de Achiziții Publice) se confruntă cu probleme financiare și de guvernanță. Un proiect de dezvoltare a unei baze de date integrată pentru procedurile de achiziții publice cu ajutorul unei finanțări din partea Fondului Social European se află în primele stadii de pregătire, sub conducerea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP). Dacă va fi creată,

⁶³ În perioada iulie 2010 – mai 2011, CNSC a primit o singură sesizare de acest tip. UCVAP a transmis ANRMAP două sesizări privind un presupus conflict de interese.

⁶⁴ Aplicarea acestei interdicții este dificilă, deoarece contractele de muncă sunt secrete. Nu există un sistem de declarare a compatibilității la încheierea perioadei de angajare în organismele publice.

⁶⁵ CNSC (Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor în Domeniul Achizițiilor Publice) ar trebui să soluționeze solicitările în termen de 20 de zile (care poate fi prelungit în situații speciale), după expirarea căruia contractul poate fi semnat.

⁶⁶ ANRMAP și UCVAP pot completa un număr limitat de posturi, după o autorizare prealabilă specială.

⁶⁷ Organismele publice omit să înregistreze procedurile de licitație în baza de date privind achizițiile publice (SEAP), în pofida existenței unei obligații legale în acest sens. Neînregistrarea procedurilor de licitație poate conduce la anularea contractelor.

o astfel de bază de date poate consolida în mod semnificativ capacitatea analitică a organismelor de control în materie de achiziții publice. Asistența financiară a UE este utilizată, de asemenea, pentru dezvoltarea unei documentații standard de licitație și de modele de contracte pentru diferite tipuri de proiecte. Începând din vara anului trecut, ANRMAP a dezvoltat o metodologie standard de verificare a procedurilor de achiziții publice, care ar trebui să fie aplicată de autoritățile de gestionare și de organismele intermediare.

Recomandarea Comisiei privind efectuarea unei analize comparative a activităților de control și prevenire nu a fost încă aplicată. Au fost luate unele măsuri de întărire a cooperării între organismele administrative și autoritățile judiciare, dar sunt necesare mai multe eforturi în această privință.

Având în vedere problemele care continuă să afecteze achizițiile publice, este salută decizia autorităților române de a realiza o analiză funcțională a sistemului de achiziții publice. Se preconizează că rezultatele acestei analize vor contribui la identificarea și combaterea în mod cuprinzător a deficiențelor actuale de către autoritățile române.