

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 22.7.2009
COM(2009) 401 final

**RAPORT AL COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

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

{SEC(2009) 1073}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

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

1. INTRODUCERE - CONTEXT ȘI METODOLOGIE

1.1. Obiectiv:

În ianuarie 2007, când România a aderat la Uniunea Europeană, a fost instituit un Mecanism de cooperare și verificare (MCV)¹ pentru a ajuta acest nou stat membru să abordeze necesitatea recunoscută de a realiza o reformă profundă a sistemului judiciar și să combată corupția. MCV este o decizie autonomă a Comisiei, care are la bază Tratatul de aderare. Acest mecanism îi permite Comisiei să conlucreze îndeaproape la nivel politic și tehnic cu autoritățile române pentru a monitoriza și evalua progresele realizate de România, precum și pentru a-i furniza consiliere tehnică și sprijin financiar. MCV permite tuturor celorlalte state membre să urmărească și să sprijine evoluțiile înregistrate în aceste domenii în România, precum și să îi acorde expertiză și sprijin financiar. Rapoartele intermediare și anuale pregătite de Comisie în cadrul MCV evaluează progresele și identifică deficiențele care mai trebuie remediate, ajutând astfel România să stabilească ce acțiuni trebuie întreprinse prioritar pentru a îndeplini pe deplin obiectivele de referință stabilite în momentul aderării.

Prezentul raport prezintă evaluarea făcută de Comisie în ceea ce privește progresele înregistrate în îndeplinirea acestor obiective de la ultimul său raport complet (23 iulie 2008). Acesta include, de asemenea, recomandări adresate României, bazate pe evaluarea efectuată de către Comisie. În documentul de lucru al serviciilor Comisiei, anexat la raport, este prezentată evaluarea detaliată a progreselor înregistrate în ceea ce privește fiecare obiectiv de referință, efectuată de Comisie. Raportul se bazează pe informațiile furnizate regulat de către autoritățile române, în special ca răspuns la chestionarele detaliate trimise de către Comisie pentru fiecare obiectiv de referință. Comisia a fost asistată de o serie de experți de nivel înalt din statele membre și s-a bazat, de asemenea, pe documentația și informațiile primite din diverse alte surse.

1.2. Metodologia privind obiectivele de referință:

Comisia consideră că toate obiectivele de referință sunt strâns legate între ele. În dialogul său cu România, au fost prezentate numeroase dovezi privind faptul că înregistrarea de progrese în privința unui obiectiv de referință contribuie la obținerea de progrese și în ceea ce privește alte obiective de referință. Scopul MCV nu este de

¹ Decizia 2006/928/CE a Comisiei din 13 decembrie 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).

a stabili o listă de verificare, ci de a dezvolta un sistem judiciar independent și stabil, în măsură să detecteze și să sancționeze conflictele de interese și să combată corupția în mod eficace. Prin urmare, Comisia nu are în vedere eliminarea pe rând a obiectivelor de referință, ci intenționează să conlucreze cu România până când MCV va lua sfârșit în întregime.

2. SITUAȚIA PROCESULUI DE REFORMĂ DIN ROMÂNIA

Realizări

La fel ca în anii precedenți, în actualizarea factuală anexată la prezentul raport se regăsește o evaluare detaliată efectuată de către Comisie cu privire la progresele înregistrate în îndeplinirea obiectivelor de referință prevăzute în cadrul MCV. Raportul principal sintetizează constatările principale ale Comisiei și prezintă recomandări privind acțiunile care ar trebui întreprinse de către România.

Guvernul român, sprijinit de o alianță între parchete și instanțe, a reacționat în mod eficace la preocupările exprimate în raportul intermediar al Comisiei din 12 februarie 2009. Au fost întreprinse o serie de măsuri cu caracter practic și legislativ și s-a dat un nou impuls continuării procesului de reformă. Cu toate acestea, schimbările efectuate nu au dus încă la obținerea de rezultate practice pentru cetățenii români. În plus, această dorință de continuare a reformei nu este însoțită de un angajament neechivoc al partidelor politice. Parlamentul, în special, ar trebui să ia decizii consecvente pentru a sprijini eforturile executivului privind reforma sistemului judiciar și eradicarea corupției.

Noul Cod civil și noul Cod penal

Guvernul român și-a luat un angajament public clar de a adopta noul Cod civil și noul Cod penal ca urmare a recomandărilor făcute de Comisie în rapoartele anterioare. Adoptarea celor două coduri în iunie 2009 este o dovadă importantă a angajamentului politic și un pas înainte semnificativ în ceea ce privește asigurarea unui sistem juridic mai eficient. Cu toate acestea, se preconizează intrarea în vigoare a codurilor numai atunci când se va încheia dezbaterile privind codurile de procedură relevante (prezentate în același timp Parlamentului de către Guvern) și se va ajunge la un acord în privința acestora în cadrul procedurii parlamentare ordinare. Se preconizează că cele patru coduri vor intra în vigoare cel mai devreme în 2011.

Va fi necesară o lege de punere în aplicare a codurilor. Este important să se asigure faptul că această lege de punere în aplicare și procedura de adoptare a codurilor de procedură nu conduc la reintroducerea unor dispoziții contestate în trecut sau la introducerea unor dispoziții noi care să submineze eficiența unor anchete aprofundate privind corupția la nivel înalt și procedurile judiciare ulterioare.

O bună exemplificare a acestui risc va fi soarta Legii nr. 78/2000, care în prezent este temeiul juridic al anchetelor anticorupție la nivel înalt și stă la baza activității Direcției Naționale Anticorupție (DNA). În etapa premergătoare adoptării definitive a codurilor, va fi important să se asigure faptul că acest cadru crucial este menținut fără restricții.

Noul Cod penal prevede diminuarea pedepselor maxime pentru infracțiunile în domeniul proprietății, în special pentru corupție și infracțiunile legate de aceasta. Motivul invocat pentru formularea acestei dispoziții a fost dorința de a îmbunătăți coerența cadrului legal, chiar dacă la prima vedere aceasta ar putea părea a fi în contradicție cu eforturile întreprinse în vederea combaterii corupției.

Grupul de lucru privind individualizarea pedepselor pentru infracțiunile de corupție a raportat existența unor discrepanțe în ceea ce privește hotărârile judecătorești. Grupul de lucru a propus recomandări concrete privind măsurile care trebuie întreprinse, recomandări care ar trebui puse în aplicare în special de către Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), care a fost de acord să emită orientări privind pedepsele pentru infracțiunile de corupție. Acestea vor reprezenta un pas înainte important în direcția îmbunătățirii consecvenței jurisprudenței.

Reforma sistemului judiciar

A fost adoptată o nouă strategie a gestionării resurselor umane pentru sistemul judiciar, însă situația privind resursele umane în acest domeniu continuă să reprezinte o provocare pentru România din punct de vedere al costurilor bugetare, al recrutării de personal calificat și al infrastructurii de sprijin. În ciuda acestor dificultăți, au fost întreprinse unele măsuri în ceea ce privește situația personalului din cadrul instanțelor și al parchetelor de la nivel local, însă sunt necesare îmbunătățiri suplimentare. Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și-a intensificat inspecțiile judiciare menite să îmbunătățească calitatea justiției, în special în ceea ce privește asigurarea aplicării uniforme și a consecvenței la nivelul tuturor instanțelor judecătorești. Au avut loc proceduri de numire și s-au organizat noi concursuri în conformitate cu obiectivele stabilite de asigurare a obiectivității și a înaltei calificări a personalului. Cu toate acestea, CSM trebuie să își intensifice activitatea, astfel încât să se asigure că politica în materie de resurse umane este eficientă și flexibilă. Impactul noii strategii nu poate fi încă evaluat în totalitate, dar se pot observa deja un mai mare grad de conștientizare a problemelor și o mai bună anticipare a acestora.

Constrângerile în materie de personal au devenit și mai acute în urma deciziilor recente ale CSM de a modifica normele privind detașarea, care practic nu îi permit instituției care a efectuat detașarea să înceteze detașarea judecătorilor sau a procurorilor în cauză chiar dacă se confruntă cu o problemă gravă în materie de personal. În plus, din cauza posibilităților manageriale limitate ale procurorului general în ceea ce privește promovarea, măsurile disciplinare sau transferul personalului, restructurarea organelor de urmărire penală este deosebit de dificilă. Este necesară intensificarea cooperării din partea CSM în vederea reorganizării eficiente a parchetelor.

Unificarea jurisprudenței

Procurorul general a introdus activ recursuri în interesul legii în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ), atacând hotărâri care erau în contradicție cu jurisprudența existentă, ceea ce a contribuit la o mai mare uniformizare a jurisprudenței. Numărul recursurilor în interesul legii au atins un maxim în 2007, numărul mai mic înregistrat în 2008 putând indica faptul că s-au obținut unele progrese în privința unificării.

ICCJ a emis numeroase hotărâri privind recursurile referitoare la interpretarea și aplicarea uniformă a legislației de către toate instanțele judecătorești. Cu toate acestea, procedura greoaie și discutabilă conform căreia două treimi din cei 120 de judecători trebuie să participe la adoptarea hotărârilor și să fie de acord cu motivarea acestora (după adoptarea hotărârilor) duce la întâzieri și, uneori, la formularea unor considerente neclare. Au fost întreprinse eforturi suplimentare în vederea unificării jurisprudenței, prin publicarea sistematică a jurisprudenței, și au fost organizate reuniuni cu judecătorii din cadrul instanțelor inferioare. Un pas important în acest context îl va reprezenta emiterea de către ICCJ a orientărilor privind pedepsele pentru infracțiunile de corupție, care, conform promisiunii ICCJ, este prevăzută să aibă loc în toamna acestui an.

Va fi important ca executivul să convină cu legiuitorul asupra modificării legii privind funcționarea Curții Constituționale, astfel încât să se elimine suspendarea judecării cauzelor atunci când pârâtul/învinuitul invocă excepția de neconstituționalitate. Tot astfel, excesele de natură procedurală care implică invocarea excepției de ilegalitate, care duce, la rândul său, la suspendarea judecării cauzei, trebuie limitate prin lege. Aceste probleme, care duc la întâzieri inacceptabile, ar trebui abordate fie în dezbaterile viitoare privind codurile de procedură fie, mai devreme, prin modificarea normelor de punere în aplicare relevante.

Numirea unui nou președinte al ICCJ în toamnă va fi o ocazie propice pentru a demonstra angajamentul în ceea ce privește reforma și modernizarea sistemului judiciar, precum și privind o mai mare transparență a acestuia.

Combaterea corupției la nivel înalt

Procedura Parlamentului României privind cererea de deschidere a anchetelor în ceea ce privește foștii miniștri nu pare a fi nici uniformă, nici rapidă. De la ultimul raport, Parlamentul a aprobat deschiderea anchetei în patru cazuri, însă a refuzat să aprobe deschiderea anchetei în alte două cazuri. În unul dintre acestea două, membrul respectiv al Parlamentului și-a dat demisia, făcând astfel posibilă începerea urmăririi penale, în timp ce în ceea ce privește cel de al doilea caz Parlamentul a respins cererea, motivând că este inadmisibilă. Este important ca Parlamentul să își arate angajamentul deplin privind continuarea combaterii corupției la nivel înalt.

Rezumirea în funcție a Procurorului Șef al Direcției Naționale Anticorupție (DNA) în luna februarie a acestui an a marcat un pas important în ceea ce privește asigurarea stabilității și continuității autorităților responsabile de combaterea corupției. Existența în continuare a unui cadru anticorupție specializat și eficient este vitală pentru România.

DNA și-a menținut bilanțul pozitiv de anchete imparțiale privind cazurile de corupție la nivel înalt.

Agencia Națională de Integritate (ANI)

În prezent, ANI este operațională și a obținut rezultate bune, întreprinzând măsuri privind declarațiile de avere ale membrilor guvernului, ale magistraților, ale funcționarilor care au funcții de conducere și de control și ale tuturor funcționarilor publici, care vor fi îmbunătățite și mai mult în momentul în care va fi finalizat

sistemul informatic integrat planificat. Se asigură în oarecare măsură un efect preventiv prin faptul că ANI ia măsuri sistematic cu privire la toate declarațiile de avere care lipsesc, aplicând amenzi administrative și având posibilitatea introducerii unor acțiuni ulterioare. Aceste anchete *ex officio* inițiate de ANI sunt de apreciat. Cu toate acestea, impactul efectiv al activității ANI nu va putea fi evaluat în totalitate decât în momentul în care se va lua o hotărâre în privința primelor cauze privind averile nejustificate, incompatibilitățile sau conflictele de interese, care sunt încă pendinte în fața organismelor judiciare sau disciplinare relevante. În fine, ANI și Consiliul Național de Integritate, care garantează și monitorizează activitatea ANI, ar trebui să construiască o relație de lucru stabilă, bazată pe încredere reciprocă.

Combaterea corupției de la nivel local

Prin ordinul procurorului general, diferitele organe de urmărire penală teritoriale au adoptat strategii de combatere a corupției de la nivel local. Pe lângă această inițiativă demnă de laudă, au loc schimburi regulate de cele mai bune practici și se acordă prioritate sectoarelor vulnerabile. În urma acestei inițiative, organele de urmărire penală regionale au devenit mai conștiente de existența corupției la nivel mic, care pare a fi răspândită pe scară largă în unele domenii de activitate (de exemplu, în educație și în sistemul de sănătate). Numărul cazurilor instrumentate de către organele de urmărire penală teritoriale este acceptabil, deși probabil că încă nu se bazează suficient pe anchete *ex officio*, și anume din proprie inițiativă. Se constată, de asemenea, o lipsă de inițiativă în detectarea corupției în ceea ce privește inspectoratele locale de sănătate sau departamentele de educație și autoritățile fiscale, precum și în ceea ce privește alte organisme de control intern ale instituțiilor publice.

În general, ar trebui pus mai mult accentul pe inițiativele cu rol preventiv, precum campaniile de sensibilizare destinate opiniei publice și tuturor nivelurilor administrației, pe transparența procedurilor administrative, pe punerea în aplicare a dreptului de acces la documente publice etc. În anumite domenii de activitate în care sunt dovezi cu privire la existența corupției la nivel mic (achiziții publice, finanțări nerambursabile, autorizații și permise, educație, sănătate etc.), un efort structural de prevenire ar putea da mai multe rezultate pe termen lung decât o analiză de la caz la caz a punerii în aplicare a legii. Desigur, ambele sunt necesare, întrucât prin cazurile individuale se arată că abuzurile nu vor fi tolerate și vor fi detectate.

3. CLAUZE DE SALVGARDARE

Având în vedere evaluarea de mai sus, se pune întrebarea dacă ar trebui activată clauza de salvagardare. În discuțiile publice privind MCV se face adesea confuzie între durata probabilă a mecanismului și clauzele de salvagardare, care au o durată limitată, prevăzute în Tratatul de aderare. Nu există o legătură automată între MCV și clauzele de salvagardare consacrate în Tratatul de aderare a României. Clauzele de salvagardare sunt o caracteristică standard inclusă în tratatele de aderare. Clauzele de salvagardare au fost introduse pentru a asigura funcționarea eficientă a pieței interne și a spațiului de libertate, securitate și justiție. Acestea pot fi activate până la sfârșitul anului 2009 pentru a permite suspendarea temporară a aplicării legislației comunitare relevante, dacă este necesar. Comisia consideră, pe baza evaluării de mai sus, că nu sunt îndeplinite condițiile pentru activarea clauzelor de salvagardare.

Este deja cel de-al treilea an de existență a MCV. Acesta nu a fost introdus pentru o perioadă fixă, întrucât ar trebui să se renunțe la acesta numai în momentul în care vor fi fost îndeplinite satisfăcător toate obiectivele de referință. Este clar că îndeplinirea acestora este o sarcină pe termen lung: de exemplu, eliminarea cauzelor profunde ale corupției va necesita timp. Schimbările radicale necesare nu pot proveni decât din interiorul societății românești. MCV este un instrument de sprijin în acest sens; acesta nu este un scop în sine și nu poate înlocui angajamentul pe care autoritățile române trebuie să și-l asume pentru a alinia sistemul și practica judiciară la standardele generale ale UE.

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

De la raportul Comisiei din 2008, România a întreprins o serie de măsuri binevenite în vederea relansării procesului de reformă: s-a dat un nou impuls în acest sens, care a dus la întreprinderea unor măsuri pozitive. Cu toate acestea, România se confruntă în continuare cu dificultăți legate de faptul că cele două coduri, civil și penal, nu au fost niciodată revizuite în totalitate. Acest lucru a dus la o serie de modificări legislative și la numeroase ordonanțe de urgență. În această situație, nu este surprinzător faptul că jurisprudența sistemului judiciar românesc este contradictorie, ceea ce duce la întâzieri nejustificate, care, la rândul lor, sunt abordate printr-un amalgam legislativ de ordonanțe de urgență, norme și practici de punere în aplicare. Situația complexă astfel rezultată este urmarea unui proces politizat și nu a fost încă obținut nici consensul politic pe scară largă care trebuie să stea la baza reformei, nici un angajament neechivoc al tuturor partidelor politice de a asigura progrese reale în interesul poporului român. Există riscul ca numărul tot mai mare de acte legislative, de norme și de practici de punere în aplicare care rezultă din disensiunile permanente dintre partidele politice să determine toate părțile implicate să piardă din vedere obiectivul principal, acela de a construi un sistem judiciar independent și stabil, în măsură să detecteze și să sancționeze conflictele de interese și să combată corupția în mod eficace.

În acest context, rezultatele pozitive ale eforturilor concrete de realizare a reformei la nivel tehnic rămân fragmentate, reformele nu sunt încă bine înrădăcinate și continuă să existe deficiențe.

Având în vedere constatările de mai sus, Comisia invită România să întreprindă acțiuni în următoarele domenii:

În ceea ce privește noile coduri:

- să efectueze o evaluare amănunțită a impactului celor patru coduri asupra funcționării sistemului judiciar și asupra organizării instanțelor și parchetelor și să cuantifice mijloacele bugetare necesare punerii lor în aplicare;
- să realizeze o consultație publică cu privire la Codul de procedură civilă și la Codul de procedură penală și să le adopte cât mai curând;
- să faciliteze intrarea rapidă în vigoare a celor patru coduri, prin adoptarea unei legi de punere în aplicare care să asigure coerența cadrului legislativ.

În ceea ce privește reforma sistemului judiciar:

- să pună în aplicare, în ceea ce privește resursele umane, o abordare flexibilă, bazată pe priorități, concretizată pe termen scurt prin luarea de măsuri de urgență, precum transferarea posturilor vacante acolo unde este mai mare nevoie de ele (inclusiv efectuarea de transferuri între grade de jurisdicție diferite), prin transferarea sarcinilor administrative personalului auxiliar, introducând manageri de instanță și, pe termen mediu și lung, prin elaborarea unei scheme de personal adaptate nevoilor sistemului judiciar, prin efectuarea de simulări și previziuni în ceea ce privește numirile, transferurile de personal, detașările și pensionările;
- să consolideze transparența și răspunderea Consiliului Superior al Magistraturii, inclusiv prin asumarea de către Consiliu a responsabilității care îi revine, și anume de a avea o abordare mai proactivă în privința recrutărilor, a promovărilor, a măsurilor disciplinare, a transferurilor de personal și a detașărilor și prin publicarea hotărârilor motivate ale Consiliului într-un format clar și accesibil.

În ceea ce privește unificarea jurisprudenței:

- să întreprindă măsurile adecvate ca urmare a recomandărilor Grupului de lucru privind individualizarea pedepselor pentru infracțiunile de corupție;
- să consolideze rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție în unificarea jurisprudenței, inclusiv prin simplificarea procedurii care se aplică în cazul recursurilor, în vederea interpretării și aplicării legii în mod coerent, precum și prin elaborarea de orientări privind pedepsele pentru infracțiunile de corupție.

În ceea ce privește combaterea corupției la nivel înalt:

- să asigure faptul că procedura prin care se permite începerea urmăririi penale care vizează membri ai Parlamentului care sunt foști și actuali membri ai Guvernului este aplicată uniform și rapid de către Parlamentul României;
- să monitorizeze eficiența sistemului judiciar în ceea ce privește judecarea cazurilor de corupție la nivel înalt;
- să asigure stabilitatea cadrului legal pentru combaterea corupției la nivel înalt, inclusiv în contextul noilor coduri;
- să adopte o lege care să prevadă eliminarea suspendării judecării cauzelor atunci când se invocă excepții de neconstituționalitate.

În ceea ce privește activitățile Agenției Naționale de Integritate:

- să continue să obțină rezultate în ceea ce privește verificarea averilor, a incompatibilităților și a conflictelor de interese;
- să asigure faptul că organismele judiciare și disciplinare întreprind în timp util măsurile adecvate în ceea ce privește cauzele înaintate de ANI referitoare la averi nejustificate, la incompatibilități și la conflicte de interese.

În ceea ce privește combaterea corupției de la nivel local:

- să urmărească îmbunătățirea coordonării strategiei naționale anticorupție, pentru a permite o mai bună identificare a punctelor vulnerabile și a domeniilor care prezintă riscuri, astfel încât să fie elaborate strategii de atenuare prioritare la toate nivelurile;
- să continue punerea în aplicare a strategiilor locale elaborate de către procuratură, adaptate la necesitățile locale, și să asigure o mai mare eficacitate a acestora;
- să accelereze întreprinderea de măsuri de prevenire a corupției în sectoarele vulnerabile, organismele centrale și cele locale coordonându-se în acest sens.

Comisia invită România să continue procesul de reformă și să pună în aplicare recomandările pe care i le-a făcut. Comisia va sprijini și va monitoriza anul viitor pe această bază progresele realizate. Este nevoie de presiuni continue pentru a se obține rezultate, iar Comisia invită celelalte state membre să continue să acorde asistență României și să o ajute să realizeze progrese. În ceea ce o privește, Comisia va continua să sprijine eforturile României, prin dialog politic și tehnic și prin furnizarea de expertiză adecvată, dacă este necesar.

Perspective:

Prezentul raport demonstrează faptul că Guvernul a prezentat propuneri importante de reformă și că rezultatele pozitive obținute de procuratură încep să fie însoțite de acțiuni din partea sistemului judiciar. În România s-a dat din nou impuls realizării reformei, adăugându-se noi rezultate la cele incluse în raportul din iulie 2008 al Comisiei. Cu toate acestea, pentru ca România să poată demonstra obținerea de progrese susținute, procesul reformei sistemului judiciar nu ar trebui politizat. Este necesar un consens al tuturor actorilor implicați pentru a permite sistemului judiciar să funcționeze independent, astfel încât să se desfășoare anchete imparțiale ale cazurilor de corupție, care să ducă la hotărâri rapide și eficiente. Comisia consideră că mecanismul este un instrument de sprijin care trebuie menținut până la realizarea acestor reforme. Comisia va evalua progresele viitoare în vara anului 2010.