



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 27.6.2007
COM(2007) 378 final

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

privind evoluția măsurilor de acompaniere în România după aderare

RAPORT A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind evoluția măsurilor de acompaniere în România după aderare

1. INTRODUCERE

1.1. Context

Odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, au fost adoptate dispoziții speciale pentru a facilita și a sprijini aderarea în bune condiții a acesteia și, în același timp, pentru a proteja buna funcționare a politicilor și instituțiilor UE.

Prin aderarea sa la Uniunea Europeană, România a acceptat să își asume drepturile și obligațiile care revin fiecărui stat membru. Conform practicii obișnuite, Comisia monitorizează aplicarea legislației (*acquis*-ul comunitar) pentru a se asigura de respectarea acestor obligații.

De asemenea, ca și în cazul țărilor care au aderat la UE în 2004, în Tratatul de aderare au fost introduse clauze de salvagardare și dispoziții tranzitorii (de exemplu, restricții privind libera circulație a lucrătorilor, accesul la rețelele de transport rutier, dispoziții privind normele veterinare, fitosanitare și pentru siguranța alimentelor). În Tratatul de aderare se prevede în mod clar că, dacă există deficiențe grave în transpunerea și punerea în aplicare a *acquis*-ului în domeniile economic, piață internă și, respectiv, justiție și afaceri interne, pot fi adoptate măsuri de salvagardare¹ într-un termen de până la trei ani de la data aderării. Aderarea României a fost însoțită și de o serie de măsuri de acompaniere specifice, instituite pentru a preveni sau pentru a remedia deficiențele în domeniile siguranței alimentelor, fondurilor agricole, reformei sistemului judiciar și luptei împotriva corupției. Pentru ultimele două componente a fost stabilit un mecanism de cooperare și verificare, cu definirea unor obiective specifice pentru a oferi cadrul necesar monitorizării progreselor în aceste domenii².

Acest mecanism a fost instituit pentru a îmbunătăți funcționarea sistemului legislativ, administrativ și judiciar și pentru a remedia deficiențele grave în lupta împotriva corupției. Scopul mecanismului de cooperare și verificare este de a asigura adoptarea acelor măsuri care să garanteze românilor și celorlalte state membre că deciziile, normele și practicile administrative și judiciare din România corespund cu cele din restul Uniunii Europene. Progresele în domeniul reformei sistemului judiciar și în domeniul luptei împotriva corupției vor permite cetățenilor și întreprinderilor din România să se bucure de drepturile care le revin în calitate de cetățeni ai Uniunii

¹ Articolele 36, 37 și 38 din Actul de aderare.

² Decizia 2006/928/CE a Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO L 354, 14.12.2006, p. 56).

Europene. Fără progrese ireversibile în aceste domenii, România riscă să fie incapabilă să aplice în mod corect dreptul comunitar.

Comisiei i s-a solicitat să elaboreze periodic un raport privind aceste măsuri de acompaniere. În cazul mecanismului de cooperare și verificare, periodicitatea rapoartelor respective este semestrială, cu începere din luna iunie 2007. Prezentul raport prezintă o analiză generală a situației curente a măsurilor de acompaniere și este primul raport privind mecanismul de cooperare și verificare. El abordează toate domeniile în care au fost instituite măsuri de acompaniere, concentrându-se pe reforma sistemului judiciar și pe lupta împotriva corupției.

1.2. Metodologie

Prezentul raport a fost elaborat pe baza mai multor surse de informații. Principala sursă de informații a constituit-o Guvernul României. Au fost obținute, de asemenea, informații și analize de la Reprezentanța CE și de la misiunile diplomatice ale statelor membre în România, de la organizațiile societății civile, de la asociații și din rapoarte de expertiză. Comisia a organizat misiuni în România în aprilie 2007, în cadrul mecanismului de cooperare și verificare. La acestea au participat experți individuali din statele membre, precum și servicii ale Comisiei. Obiectivul a fost acela de a obține o evaluare independentă a evoluției situației. Experții au realizat rapoarte care au fost trimise ulterior României, pentru a fi corectate orice înexactități faptice.

România a înaintat un prim raport privind progresele realizate până la 31 martie 2007 în cadrul mecanismului de cooperare și verificare și a continuat să furnizeze Comisiei, de la acea dată, informații actualizate despre evoluțiile înregistrate în domeniu.

2. MĂSURILE DE ACOMPANIERE: SITUAȚIA ACTUALĂ

Măsurile de acompaniere pentru România vizează fondurile agricole, siguranța alimentelor, reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției. Prezentul capitol analizează succint evoluțiile înregistrate în primele două dintre domeniile menționate, unele elemente ale acestora constituind, de asemenea, obiectul unor rapoarte separate. Evoluțiile în domeniul reformei sistemului judiciar și în domeniul luptei împotriva corupției sunt evaluate în capitolul 3.

Informații suplimentare sunt prevăzute în anexa privind situația curentă a clauzelor de salvagardare și a altor măsuri în aceste domenii. Date fiind structurile de punere în aplicare și mecanismele de raportare stabilite în domeniile agriculturii, sănătății animale și siguranței alimentelor, aceste subiecte nu vor fi incluse, în viitor, în acest raport orizontal. În cazul în care vor fi necesare măsuri suplimentare în aceste domenii, ele vor fi luate, caz cu caz, în conformitate cu normele aplicabile sectoarelor respective.

2.1. Fonduri agricole

Pentru fondurile agricole, statele membre sunt obligate să dispună de agenții de plată acreditate și performante care să asigure o bună gestionare și un control riguros al cheltuielilor agricole. Statele membre au, de asemenea, obligația de a utiliza un

Sistem integrat de administrare și control (IACS) pentru plățile directe către agricultori și pentru anumite cheltuieli pentru dezvoltarea rurală (în scopul de a evita, printre altele, practicile frauduloase și plățile ilegale). În cazul în care statele membre nu reușesc să utilizeze astfel de sisteme de control în mod corespunzător, Comisia decide corecții financiare ex-post, în mod anual. Dat fiind că, din punctul de vedere al aderării României, riscul ca IACS să nu funcționeze în mod corespunzător era prea mare, Comisia a stabilit un mecanism de salvagardare care poate să fie aplicat României în cazul în care unele elemente ale IACS (Sistemul integrat de administrare și control) sau celelalte elemente necesare pentru asigurarea corectitudinii plăților nu sunt instituite sau prezintă deficiențe grave. Mecanismul de salvagardare prevede că cheltuielile privind IACS ar putea fi reduse în mod provizoriu cu 25%. Principalele motive de îngrijorare în privința IACS au fost legătura dintre Registrul fermierilor și LPIS (Sistemul de identificare a parcelelor agricole), capacitatea administrativă și logistica, sistemul informatic și calitatea datelor înregistrate. Din primul raport primit de la autoritățile române în martie 2007 reiese că sistemul nu este încă realizat integral, două din cele patru module IACS fiind disponibile numai ca prototip. De asemenea, modulul de verificări administrative nu pare să dispună de toate funcțiile necesare. Raportul indică probleme considerabile legate de funcționarea sistemelor informatice. Deciziile privind necesitatea aplicării măsurilor de salvagardare (care ar putea avea drept consecință o reducere a cheltuielilor privind IACS) vor fi adoptate pe baza rezultatelor verificărilor care vor efectuate de Comisie în lunile iunie și iulie 2007 și a evaluării raportului prezentat de autoritățile române în martie 2007.

2.2. Sănătatea animală și siguranța alimentelor

În domeniul sănătății animale au fost adoptate măsuri tranzitorii privind pesta porcină clasică și au fost aprobate planuri de eradicare ale acesteia. Analiza eforturilor depuse în acest sens este planificată pentru septembrie 2007. Comisia a invocat, de asemenea, o măsură de protecție suplimentară pentru a limita comerțul intracomunitar cu cai din România. România își modernizează unitățile de ecarisaj și i-a fost solicitat un raport de activitate. În sectoarele cărnii, peștelui și laptelui au fost aplicate măsuri tranzitorii unui număr mare de unități, acestea având permisiunea de a-și comercializa produsele numai pe piața națională a României. Au fost adoptate măsuri specifice privind laptele crud.

3. REFORMA SISTEMULUI JUDICIAR ȘI LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI

3.1. Sinteza

Domaniul reformei sistemului judiciar și luptei împotriva corupției a fost monitorizat îndeaproape în cadrul mecanismului de cooperare și verificare. În continuare este prezentată o scurtă analiză, însoțită de o descriere detaliată a evoluțiilor înregistrate la nivelul obiectivelor specifice în cadrul mecanismului de cooperare și verificare. Descrierea detaliată este structurată pe acțiuni care au fost utilizate ca indicatoare ale evoluției realizate în îndeplinirea obiectivelor specifice.

România a înregistrat progrese, într-o măsură mai mică sau mai mare, în atingerea obiectivelor specifice stabilite în cadrul mecanismului de cooperare și verificare. Este important ca aceste obiective să fie percepute ca reprezentând mai mult decât o

simplă listă de verificare a unor măsuri specifice care pot fi bifate una câte una. Toate aceste obiective sunt legate între ele. Progresele înregistrate la nivelul unuia dintre ele au efecte asupra celorlalte. Fiecare obiectiv specific este o cărămidă pusă la temelie a unui sistem judiciar și administrativ caracterizat prin independență și imparțialitate. Crearea și întreținerea unui asemenea sistem constituie un proces de durată. Acesta implică schimbări fundamentale cu dimensiune sistemică. Obiectivele specifice nu pot, așadar, să fie avute în vedere separat. Ele trebuie avute în vedere împreună, ca parte a unei ample reforme a sistemului judiciar care necesită un angajament politic de lungă durată. Sunt necesare dovezi mai ample de punere în practică pentru a demonstra că schimbările sunt ireversibile.

Guvernul României este angajat în reforma sistemului judiciar și eliminarea corupției din sistem. Autoritățile române își demonstrează bunele intenții și hotărârea în toate domeniile. Ele au pregătit proiectele legislative, planurile de acțiune și programele necesare. Cu toate acestea, proba reală poate fi trecută cu bine numai prin punerea hotărâtă în practică a acestor măsuri, zi de zi. Încă există o slăbiciune evidentă la nivelul transpunerii acestor intenții în rezultate. România și-a amplificat eforturile, la cele mai înalte niveluri, în lupta împotriva corupției. Chiar dacă aceste eforturi sunt recunoscute, rămân multe de făcut. Progresele realizate în scurta perioadă de timp care s-a scurs de la instituirea mecanismului de cooperare și verificare sunt încă insuficiente.

Problemele adânc înrădăcinate, în special corupția, fac necesară instituirea ireversibilă și funcționarea eficace a unor structuri robuste la nivelul urmăririi penale și aplicării legii, capabile să transmită semnale disuasive puternice. Mai mult decât atât, schimbările structurale necesare afectează societatea în întregime și necesită un pas înainte care depășește cu mult simpla îndeplinire a obiectivelor specifice. Acest lucru implică un angajament ferm și de durată al României și poate fi încununat de succes numai cu condiția să fie respectată în mod strict separarea puterilor executivă, legislativă și judecătorească și să existe o voință politică și condiții politice stabile.

3.2. Evaluare

3.2.1. Obiectivul specific 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 efectelor noilor coduri de procedură civilă și de procedură penală

Toate măsurile din planul de acțiune al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) au fost puse în aplicare și au dat primele rezultate, în special în privința stabilirii unei jurisprudențe unitare. Absența unei practici unitare pentru cazurile de restituire a proprietății rămâne, însă, un motiv de îngrijorare.

Constatările rezultate în urma monitorizării efectelor modificărilor Codului de procedură civilă și Codului de procedură penală oferă garanții ale angajamentului credibil al autorităților de a integra observațiile practicienilor în noile proiecte de coduri de procedură. S-au înregistrat progrese bune în activitatea referitoare la Codul de procedură civilă și progrese puține cu privire la noul Cod de procedură penală.

Sunt necesare eforturi suplimentare pentru completarea schemei de personal și pentru reformele organizatorice ale sistemului judiciar, precum și pentru a asigura

durabilitatea acestora. Reformele în acest domeniu au fost puse în aplicare doar parțial. Garanțiile juridice existente, referitoare la mandatul judecătorilor și procurorilor, îngreunează aplicarea unei politici de personal bazate pe necesități. Opțiunea avută în vedere în prezent, de completare a posturilor vacante prin proceduri de admitere „accelerate” în paralel cu concursurile anuale, dă naștere unor motive de îngrijorare cu privire la calitatea întregului personal recrutat recent de sistemul judiciar din România.

În ansamblu, România a înregistrat unele progrese în reforma sistemului judiciar.

Evaluare detaliată

- *Punerea în aplicare a oricăror măsuri necesare, inclusiv cele prevăzute de planul de acțiune corespunzător al Consiliului Superior al Magistraturii, adoptat în iunie 2006, care asigură o interpretare și o aplicare unitară a legii la toate nivelurile sistemului judiciar și în întreaga țară, după consultări adecvate cu judecători, procurori și avocați în activitate; monitorizarea efectelor măsurilor legislative și administrative recent adoptate*

Acțiunile și măsurile cuprinse în planul de acțiune adoptat în iunie 2006 de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) au fost adoptate și puse în aplicare pentru a asigura realizarea condițiilor legislative, administrative sau de altă natură, necesare pentru a spori gradul de sensibilizare și de implicare al instanțelor în asigurarea faptului că jurisprudența lor este aliniată cu jurisprudența altor instanțe din același grad de jurisdicție, precum și cu jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ).

În această privință, instrumentul central îl constituie recursul în interesul legii³. Modificat în 2005, acesta poate fi utilizat acum de curțile de apel (care au reprezentat cea mai mare sursă de jurisprudență neunitară), acordându-se un efect obligatoriu hotărârilor pronunțate de ICCJ în judecarea acestor recursuri. Judecând după ritmul înregistrării recursurilor în interesul legii și soluționării acestora în cea de-a doua jumătate a anului 2006 și în primele luni ale anului 2007, această procedură a devenit un instrument important pentru unificarea jurisprudenței. Ca atare, acest instrument s-ar putea dovedi suficient, iar noile inițiative legislative vizând crearea unor noi mecanisme de unificare a jurisprudenței ar trebui analizate atent prin prisma rezultatelor pozitive obținute de recursurile în interesul legii⁴.

³ Acesta este un recurs special care vizează exclusiv unificarea jurisprudenței, deoarece nu decurge dintr-o procedură specifică. Competența introducerii unui astfel de recurs revine Cabinetului Procurorului General de pe lângă ICCJ și colegiilor de conducere ale curților de apel.

Hotărârile pronunțate de ICCJ într-un recurs în interesul legii au caracter obligatoriu pentru toate instanțele și jurisprudența stabilită poate fi modificată numai prin lege.

⁴ CSM, Ministerul Justiției și ICCJ continuă să lucreze la un proiect legislativ care ar introduce o nouă procedură în fața ICCJ, acordând instanțelor ierarhic inferioare posibilitatea de a solicita o interpretare de principiu a legii, care să fie dată prin intermediul unei hotărâri preliminare a Înaltei Curți. Cu toate acestea, noul mecanism face încă obiectul unor controverse printre practicieni și oportunitatea lui rămâne îndoielnică.

Accesul magistraților la jurisprudență a fost îmbunătățit: Buletinele Casației, elaborate de ICCJ, sunt disponibile pentru toate instanțele și textul integral al hotărârilor ICCJ este publicat acum pe pagina Internet a acesteia. Procesul intens de informatizare a sistemului judiciar din ultimii ani a sporit accesul magistraților la materiale juridice și la jurisprudență. La nivel orizontal, curțile de apel publică și distribuie la nivelul lor așa-numitele broșuri trimestriale, ce cuprind jurisprudența instanțelor aflate în jurisdicția lor.

Programa de formare continuă a Institutului Național al Magistraturii (INM) și programul descentralizat de pregătire sunt puse în practică. În anul 2007, programa de formare continuă a INM cuprinde 19 asemenea seminarii pentru 120 de magistrați (în comparație cu 9 seminarii în anul 2006), iar programul descentralizat de formare continuă pentru anul 2007 prevede că la nivelul fiecărei instanțe/fiecărui parchet vor fi organizate cel puțin 3 seminarii pe an (în comparație cu minimum 1 seminar pe an în 2006, perioadă în care au fost organizate 135 astfel de seminarii).

CSM a stabilit un mecanism de monitorizare a efectelor măsurilor asupra jurisprudenței din întreaga țară. A fost instituit un mecanism periodic de consultări între instanțe cu privire la aspecte de unificare a practicii judiciare. Începând cu ianuarie 2007, conform planului de acțiune din 2006 al CSM, au avut loc întâlniri periodice ale președinților secțiilor ICCJ cu președinții de secții ai curților de apel, în scopul armonizării practicii judiciare și elaborării unor propuneri privind formularea recursurilor în interesul legii. În februarie 2007, CSM a instituit obligația pentru fiecare instanță de a efectua reuniuni lunare ale judecătorilor de la fiecare grad de jurisdicție, pentru a asigura o comunicare adecvată între practicieni la nivel local. Consiliul a elaborat, de asemenea, un mecanism central prin care realizează reuniuni periodice cu președinții de secții ai curților de apel, precum și de la ICCJ. Scopul acestor reuniuni este crearea unui for în care toate instanțele care se pronunță în ultimă instanță (ICCJ și curțile de apel) și care stabilesc astfel o practică de casație să discute acele aspecte juridice identificate în mod frecvent ca surse de jurisprudență neunitară.

În cele din urmă, trebuie menționat că realizarea unei practici unitare este îngreunată uneori de schimbările frecvente ale legislației, dintre care unele sunt legate de consolidarea reformei sistemului judiciar.

- *Elaborarea și punerea în aplicare în sistemul judiciar a unei scheme de personal rațională și realiste, pe baza evaluării curente a necesităților*

Situația resurselor umane în sistemul judiciar din România, precum și capacitatea de gestionare la nivel central și la nivelul instanțelor și parchetelor, continuă să constituie o problemă pentru autorități. CSM și Cabinetul Procurorului General (CPG) sunt implicate în soluționarea acestor aspecte⁵. În prezent, raționalizarea personalului și restructurarea instituțiilor se află în curs de realizare.

⁵ În prezent, sunt vacante 428 de posturi de judecător (din care 106 posturi de conducere) dintr-un total de 4 469 de posturi judiciare și 604 de posturi de procuror (din care 120 de posturi de conducere) dintr-un total de 2 784 de posturi de procuror.

Un program bilateral de asistență tehnică din Marea Britanie privind gestionarea instanțelor a inițiat o

De regulă, autoritățile judiciare trebuie să decidă, la nivel conceptual, care sunt aspectele care se încadrează în expresia generală „gestionarea instanțelor” și în ce mod vor fi distribuite diferitele sarcini de gestionare din cadrul acestui concept între președinți de instanță/prim-procurori, directori economici, grefieri, magistrații înșiși și, eventual, un administrator sau manager de instanță. De asemenea, o modernizare a strategiei de resurse umane și funcționarea concretă a unei scheme de personal reformate necesită un grad de flexibilitate, în privința gestionării carierelor magistraților, mai mare decât cel permis de cadrul legislativ actual.

Fenomenul detașării magistraților pare problematic. Aproximativ 200 de judecători și procurori sunt detașați din posturile lor judiciare către diferite instituții (CSM, Ministerul Justiției, INM, SNG etc.). În unele cazuri, posturile inițiale ale magistraților detașați nu sunt considerate vacante în mod formal și, prin urmare, nu sunt completate deoarece magistrații în cauză au dreptul să își păstreze postul în cadrul sistemului judiciar. Singura soluție posibilă este de a detașa un judecător de la altă instanță pentru a completa în mod temporar postul rămas vacant *de facto*. Mai mult, legislația nu precizează nicio limită numerică a numărului de detașări, iar acestea sunt foarte atractive datorită salariilor mai mari câștigate de magistrații detașați. CSM devine, totuși, mai strict în privința acordării detașărilor către magistrați. Un alt aspect conexas este modul în care autoritățile competente⁶ pot modifica schema de personal a sistemului judiciar. Eliminarea unui post din schema de personal este permisă numai dacă postul în cauză este vacant. În consecință, guvernul nu a putut reduce numărul de posturi dintr-o instanță care avea toate posturile din schemă ocupate, chiar dacă volumul de activitate al instanței respective făcea inutilă majoritatea posturilor respective.

Proiectul de concluzii ale unui studiu privind activitatea instanțelor mici, în curs de analiză la CSM și la Ministerul Justiției, confirmă că multe dintre instanțele mici necesită o raționalizare a schemei de personal (iar unele dintre ele - chiar oprirea activității); așadar, reorganizarea resurselor umane pentru o mai bună corelare a volumului de muncă efectiv al fiecărei instanțe necesită o combinație echilibrată de inițiative administrative și legislative, care încă nu s-a materializat (CSM s-a opus unui proiect legislativ elaborat recent de Ministerul Justiției, în care acesta viza o procedură excepțională de transfer în cazurile de reorganizare a instanțelor sau parchetelor).

evaluare a posibilităților de îmbunătățire a gestionării instanțelor. De asemenea, un studiu referitor la volumul de activitate al instanțelor și parchetelor a constituit baza unei inițiative a Ministerului Justiției și a CSM de raționalizare a schemelor de personal ale instanțelor și parchetelor cu volum de activitate mult mai mic decât media. Pe de altă parte, Cabinetul Procurorului General al Parchetului de pe lângă ICCJ a finalizat o strategie de restructurare aprobată de CSM și adoptată de Ministerul Justiției în aprilie 2007, care vizează reducerea numărului de secții ale CPG de la 9 la 4 și adoptarea unor servicii mai flexibile și mai moderne.

În decembrie 2006, CSM a aprobat un studiu privind volumul de muncă al instanțelor, realizat pe baza datelor statistice culese în 2005 și 2006. Raportul indică o creștere semnificativă a activității instanțelor în 2006, la nivelul curților de primă instanță și al tribunalelor, precum și a volumului de muncă al fiecărui judecător, în special la nivelul tribunalelor. Același raport arată că, la nivelul curților de apel, volumul de activitate a continuat să scadă. România vizează luarea în considerare a principalelor constatări la momentul finalizării studiului privind volumul optim de cazuri pentru fiecare judecător.

6

Articolele 120 și 121 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară.

O altă soluție avută în vedere de CSM în cadrul unei strategii de resurse umane pe termen mai lung este aceea de a coborî nivelul standardelor de admitere pentru magistrați, ca soluție temporară până la completarea posturilor vacante. Ca urmare a reformelor legislative din 2004 și 2005, magistratura din România înseamnă posturi pe viață și un volum considerabil de reguli privind protecția carierei. Este posibil ca magistrații recrutați pe baza unui nivel de standarde mai scăzut să se dovedească a fi greu de eliminat în situația în care, ulterior, se constată că sunt incapabili să facă față cerințelor sistemului.

- Elaborarea și punerea în aplicare a unui plan de reorganizare a Ministerului Public care să remedieze deficiențele manageriale și problemele de resurse umane existente

A fost elaborat planul de reorganizare a Ministerului Public, care se află în prezent în faza de punere în aplicare. Cu toate acestea, procesul este îngreunat de lipsa unei scheme de personal eficiente pentru sistemul judiciar.

Planul de reorganizare a Ministerului Public a fost elaborat pe baza analizei rapoartelor de activitate din 2005 și 2006 ale Ministerului Public.

La data de 2 octombrie 2006, a fost numit noul Procuror General al României de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul CSM.

Principalele deficiențe privesc gestionarea defectuoasă și o distribuție inechitabilă și ineficientă a procurorilor în structurile Ministerului Public, cu privire la numărul de dosare care revine fiecărui procuror.

Astfel, planul este împărțit în următoarele cinci etape: (1) Restructurarea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PICCJ); (2) Elaborarea și aprobarea noului Regulament de Ordine Interioară al Ministerului Public; (3) Redistribuirea posturilor de procuror; (4) Ocuparea posturilor de conducere vacante; (5) Ocuparea posturilor de procuror vacante la unitățile de parchet.

Primele două etape au fost deja încheiate.

A treia etapă este în curs de realizare și termenul limită este sfârșitul anului 2007: majoritatea cazurilor este tratată de parchetele de pe lângă curțile competente în primă instanță. În consecință, schema de personal trebuie să fie reorganizată în sensul unor transferuri de posturi de la structurile ierarhic superioare din cadrul parchetului la cele ierarhic inferioare. Întrucât posturile redundante nu pot fi, în prezent, redistribuite în cazul în care sunt ocupate, reorganizarea va presupune o anumită perioadă de timp.

A patra etapă este în curs de desfășurare și reprezintă o „măsură permanentă”. În toamna anului 2006, au avut loc concursuri generale pentru posturi de conducere și s-au ocupat 17 posturi de conducere în cadrul parchetelor. Între ianuarie și martie 2007 încă cinci posturi de conducere au fost ocupate în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Sunt programate concursuri viitoare pentru posturi de conducere în primăvara și toamna anului 2007.

A cincea etapă este și ea în curs de desfășurare și reprezintă, de asemenea, o „măsură permanentă”. Modalitatea de recrutare obișnuită a procurorilor nu permite ca posturile vacante să fie ocupate, deoarece INM eliberează diplome de absolvire numai pentru 180 de candidați pe an, dintre care numai 40% devin procurori.

- 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 incorporate în noile coduri

Legea nr. 459/2006 de modificare a *Codului de procedură civilă* a fost adoptată în decembrie 2006 și a intrat în vigoare în ianuarie 2007. Principale modificări se referă la: (a) transferul competenței de soluționare a cererilor de recuzare inadmisibile la instanța în fața căreia au fost formulate și (b) simplificarea procedurilor de executare silită.

Ministerul Justiției a monitorizat efectele acestor modificări prin solicitarea evaluării instanțelor în cauză și prin centralizarea sugestiilor spontane transmise de judecători. Întrucât a trecut numai o perioadă scurtă de timp de la intrarea în vigoare a acesteia, instanțele au făcut trimitere, în general, la efectele potențiale ale legii.

Legea nr. 356/2006 de modificare a *Codului de procedură penală* a fost adoptată în iulie 2006 și a intrat în vigoare la 9 septembrie 2006. I s-au adus ulterior modificări prin Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 60/2006. Principalele modificări aduse sunt: (a) consolidarea măsurilor de înlocuire a măsurii arestării preventive, (b) limitarea motivelor de recuzare a judecătorilor, (c) eliminarea acțiunii directe pentru infracțiuni mai puțin grave susceptibile să antreneze punerea în mișcare a acțiunii penale ca urmare a înaintării unei plângeri de către partea vătămată (în prezent, aceste cauze trebuie mai întâi cercetate de un procuror și adeseori partea vătămată își retrage plângerea) și (d) limitarea posibilității instanței de a restitui cauza la procuror pentru completarea urmăririi penale.

Ministerul Justiției a monitorizat efectele modificărilor prin centralizarea părerilor judecătorilor în cauză, care au întocmit o listă de sugestii pentru noul Cod de procedură penală. CSM și-a adus, la rândul său, contribuția. Cu toate acestea, contribuțiile menționate nu au fost încă luate în considerare. Unele dintre motivele de îngrijorare se referă la posibilitatea ca procurorii să intercepteze corespondența și să înregistreze convorbirile telefonice pentru o perioadă de până la 48 de ore, fără o autorizare din partea unui judecător, sau la încălcarea gravă a relației avocat-client prin interceptarea convorbirilor telefonice.

Reforma legislației penale a fost amenințată de decizia din martie 2007 a comisiei juridice a Senatului de a supune votului plenului Codul penal adoptat în 2004 și suspendat în 2005, din cauza incompatibilității sale cu normele de procedură și a altor incoerențe importante identificate de practicienii în domeniu. În cazul în care ar fi intrat în vigoare, Codul din 2004 ar fi creat dificultăți importante pentru instanțele penale și parchete și ar fi riscat să compromită grav funcționarea întregului sistem de justiție penală. Plenul Senatului a decis, către sfârșitul lunii martie, să retrimită Codul penal din 2004 la comisia juridică pentru

examinări suplimentare. Acest lucru permite existența unei dezbateri în privința noii propuneri de Cod penal și de Cod de procedură penală. România estimează că până în toamna anului 2007 va avea loc o dezbatere publică pe această temă.

- Raportarea și monitorizarea progresului realizat în ceea ce privește adoptarea noilor coduri, inclusiv consultări adecvate și efectele adoptării codurilor asupra sistemului judiciar

Situația este extrem de diferită pentru cele două noi coduri de procedură. Procesul este în curs de desfășurare și într-o fază destul de avansată pentru Codul de procedură civilă, dar se află într-o fază incipientă pentru celălalt cod, deși s-au înregistrat progrese. Compunerea comisiei de elaborare a noului Cod de procedură penală a fost finalizată și aprobată prin Ordinul nr. 1251/C al Ministrului Justiției din 17 mai 2007.

Noul Cod de procedură civilă

Comisia de elaborare a noului Cod de procedură civilă a fost stabilită în 2006⁷. Comisia a elaborat circa 250 de articole (din 7-800 în total) privind judecata în primă instanță. A fost convenită structura codului.

România consideră că lucrările vor fi finalizate până la sfârșitul lunii decembrie 2007. După aprobarea textului de către Guvern, care ar trebui să urmeze unei dezbateri publice, textul va fi trimis Parlamentului. Adoptarea este prevăzută pentru vara anului 2008 și va fi avută în vedere o perioadă de *vacatio legis* de cel puțin 6 luni.

În ceea ce privește noua competență a instanțelor judecătorești, se au în vedere următoarele: (1) curțile de primă instanță vor avea o competență limitată; (2) tribunalele vor avea o competență mixtă, deoarece vor avea competență în primă instanță în anumite materii specifice și vor avea competență de instanță de apel pentru apelurile introduse împotriva hotărârilor pronunțate de instanțe ierarhic inferioare; (3) curțile de apel se vor pronunța cu privire la apelurile introduse împotriva hotărârilor date de tribunale și vor judeca în primă instanță plângerile de natură administrativă; (4) ICCJ se va pronunța numai în cererile de recurs introduse împotriva unei hotărâri date de o instanță la al doilea grad de jurisdicție. În acest sens, ICCJ va deveni o adevărată Curte de Casație, care se va pronunța numai asupra problemelor de drept. Se au în vedere criterii mai stricte de admisibilitate a cauzelor în fața ICCJ, pentru a evita supraîncărcarea acestei instanțe. România se așteaptă ca Înalta Curte, în calitate de unică instanță națională competentă, să pronunțe hotărâri definitive cu privire la probleme de drept, să conducă jurisprudența și să contribuie substanțial la unificarea practicii.

Comisia de elaborare a noului Cod de procedură civilă analizează o soluție la problema utilizării excepțiilor de neconstituționalitate ca mod de tergiversare a

⁷

Este compusă din 21 de membri. Dintre aceștia, 11 sunt membri ai Direcției elaborare acte normative, studii și documentare din cadrul Ministerului Justiției; unul este secretar de stat în Ministerul Justiției și nouă sunt profesori, avocați practicanți și judecători. S-au primit numeroase contribuții din partea judecătorilor de pe întreg cuprinsul țării. Comisia s-a împărțit în grupuri de lucru care s-au concentrat pe domenii specifice din noul cod. Grupurile de lucru se întrunesc cel puțin o dată pe săptămână.

procedurilor⁸. Soluția pentru care s-a optat este ca atunci când părțile introduc o întrebare privind constituționalitatea unei legi, care este relevantă în cauza lor, întrebarea să fie trimisă Curții Constituționale, însă fără a întrerupe procesul în curs. În cazul în care legea este declarată ca fiind neconstituțională, partea în cauză va introduce o cerere de recurs sau de revizuire.

Noul Cod de procedură penală

Comisia de elaborare a noului Cod de procedură penală și-a început activitatea în ianuarie 2007.

În prezent, membrii Comisiei⁹ lucrează la structura noului Cod. Aceștia au elaborat unele proiecte provizorii ale documentului, însă versiunea finală nu este încă terminată.

Noul cod se va baza, în principal, pe procedura contradictorie. Pentru infracțiuni grave și cu un grad moderat de gravitate este obligatorie urmărirea penală, pe când în cazul infracțiunilor mai puțin grave procurorul dispune de putere discreționară în a hotărî dacă inițiază sau nu o acțiune în justiție.

Până în prezent, Comisia nu a luat legătura cu cealaltă Comisie de elaborare, pentru a putea rezolva rapid eventualele poziții divergente cu privire la principii comune, cum ar fi excepțiile de neconstituționalitate.

- Consolidarea capacității Consiliului Superior al Magistraturii de a-și îndeplini principalele atribuții, precum și responsabilizarea acestuia. În special, abordarea posibilelor conflicte de interese și a comportamentelor contrare eticii ale membrilor individuali ai Consiliului. Recrutarea de inspectori judiciari care să beneficieze de o mai bună reprezentare la nivel regional, în conformitate cu noile criterii obiective adoptate

CSM dispune acum pe deplin de capacitatea administrativă de a exercita atribuțiile pe care i le conferă legea. Consiliul își desfășoară activitatea într-o manieră coerentă în toate domeniile sale de competență și folosește un sistem de grupuri de lucru, aflate sub coordonarea unui membru permanent al Consiliului, pentru monitorizarea și punerea în aplicare a activităților în fiecare dintre domeniile respective. Noua echipă de conducere a CSM, aleasă în ianuarie 2007, s-a angajat pe calea unei relații funcționale cu Ministerul Justiției și alte autorități

⁸ În cazul invocării unei excepții de neconstituționalitate, instanța este competentă să verifice numai dacă legea invocată este relevantă în cauză. Dacă acesta este cazul, instanța transmite dosarul Curții Constituționale și procesul principal este suspendat automat. Astfel, chiar și excepțiile total nefondate pot să antreneze întâzieri importante deoarece Curtea Constituțională este supraîncărcată.

⁹ Comisia, compusă inițial din 5 membri, are în prezent 17 membri. În conformitate cu Ordinul Ministerului Justiție din mai 2007, acești 17 membri sunt: un secretar de stat în Ministerul Justiției, trei profesori de drept, patru judecători (unul de la ICCJ, doi de la curți de apel și unul de la un tribunal), doi procurori (unul de la DNA și unul de la un parchet de pe lângă o curte de apel), un avocat, un expert de la Consiliul legislativ, un asistent universitar și patru consilieri juridici din cadrul direcției de acte normative a Ministerului Justiției. Inițial, Comisia se întrunea de două ori pe lună, însă în prezent, conform informațiilor raportate de România, Comisia lucrează în regim permanent și, începând cu 23 mai, se întrunește zilnic.

de stat, precum și în sensul unei implicări mai mari a CSM în acele dezbateri legislative care privesc sistemul judiciar.

Răspunderea și moralitatea Consiliului și a membrilor săi individuali continuă să constituie motive de îngrijorare. Același lucru este valabil și cu privire la potențialele conflicte de interese ale membrilor CSM. Legea permite actualilor membri ai Consiliului să aleagă între un post permanent ca membru al Consiliului și exercitarea funcției de membru al Consiliului simultan cu exercitarea unei funcții de conducere în cadrul unei instanțe sau în cadrul unui parchet¹⁰. În plus, cu privire la chestiuni cum ar fi moralitatea membrilor individuali sau potențialele conflicte de interese, Consiliul a adoptat în mod constant o abordare formalistă, conform căreia nu poate exista o prezumție de lipsă de integritate a membrilor CSM, afirmațiile cu privire la comportamentul contrar eticii trebuind să fie tratate de la caz la caz.

În ceea ce privește recrutarea inspectorilor judiciari, Consiliul a folosit o procedură bine definită și obiectivă în toate selecțiile recente. CSM a luat în considerare reprezentarea geografică pentru inspectorii nou recrutați și a pus capăt monopolului deținut până de curând de magistrații din instanțele/parchetele din București.

3.2.2. Obiectivul specific nr. 2: Instituirea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate cu competențe de verificare a averii, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive

Legea privind Agenția Națională de Integritate, modificată prin ordonanță de urgență a guvernului, conferă Agenției competențe de verificare a averii, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, cu privire la un număr mare de înalți funcționari publici și reprezentanți aleși. Legea prevede, de asemenea, emiterea de hotărâri cu caracter obligatoriu, pe baza cărora pot fi aplicate sancțiuni disuasive. Se estimează că până în luna octombrie 2007 Agenția va deveni operațională.

Motivele de îngrijorare, din punct de vedere juridic, cu privire la independența Agenției și la eficiența atribuțiilor sale de anchetă și de aplicare a unor sancțiuni disuasive sunt numai parțial abordate prin modificările impuse de ordonanța de urgență a Guvernului. Această ordonanță rămâne în vigoare numai până la data la care este confirmată sau modificată de către Parlament.

România a înregistrat un progres substanțial în atingerea acestui obiectiv specific. Este, însă, prea devreme pentru a evalua eficacitatea Agenției în îndeplinirea obiectivelor sale, acest lucru putând fi făcut numai după înființarea Agenției și realizarea de către aceasta a unei activități.

¹⁰ 7 membri CSM au optat pentru activitate permanentă; președintele CSM exercită *de jure* o activitate permanentă pe parcursul mandatului său de un an.

Evaluare detaliată

- Adoptarea unei legislații care să instituie o agenție de integritate eficace și independentă, cu atribuții de verificare a averii, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive

Ministerul Justiției a elaborat proiectul de lege privind înființarea Agenției Naționale de Integritate (ANI), cu competența de a verifica averea, incompatibilitățile și potențialele conflicte de interese.

Proiectul de lege a fost aprobat de Guvern în iulie 2006 și a fost adoptat în cele din urmă de Senatul României în mai 2007¹¹.

În conformitate cu această lege, președintele și vicepreședinții Agenției sunt numiți de Senat, la propunerea Consiliului Național de Integritate, pentru un mandat de patru ani, în urma susținerii unui concurs/examen¹². La propunerea Consiliului Național de Integritate, președintele și vicepreședinții sunt, de asemenea, destituiți din funcție de către Senat.

ANI conduce activități de verificare a averii, a conflictelor de interese și a incompatibilităților¹³.

Legea prevede efectuarea anuală a unui audit extern independent, finanțat din bugetul propriu. Toți demnitarii și funcționarii publici de la nivel național și central au obligația declarării averii și a intereselor¹⁴.

Inspectorul de integritate procedează la efectuarea controlului averii, conflictelor de interese sau incompatibilităților, din oficiu sau la cererea unei părți interesate, în conformitate cu dispozițiile legale. Începerea procedurii de verificare este adusă la cunoștința persoanei care face obiectul verificării, care are dreptul să fie asistată sau reprezentată de un avocat.

În scopul protecției demnitarilor și funcționarilor publici împotriva acțiunilor abuzive, legea prevede o pedeapsă cu închisoarea împotriva persoanelor care fac afirmații sau declarații false.

¹¹ Legea nr. 144 din 25 mai 2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, astfel cum a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 359 din 25 mai 2007.

¹² Consiliul Național de Integritate este un organism fără personalitate juridică și care nu funcționează în mod permanent, din care fac parte reprezentanți ai Guvernului, senatori și deputați, reprezentanți ai asociațiilor de magistrați și ai reprezentanților aleși din organele administrației locale, ai funcționarilor publici și ai societății civile. Consiliul înaintează anual Senatului un raport privind activitatea Agenției.

¹³ În cursul anchetelor realizate, inspectorii de integritate pot dispune audierea unor martori și efectuarea unor expertize și pot solicita toate documentele și informațiile necesare pentru redactarea actului de constatare de la toate instituțiile și organele publice implicate, precum și de la alte entități de drept public și privat.

¹⁴ Nepublicarea declarației de avere sau de interese se pedepsește cu amenda prevăzută de lege; aceeași sancțiune se aplică și în cazul în care nu se depune declarația sau se depune cu întârziere. Depunerea unor declarații false de avere sau de interese este considerată infracțiune și se pedepsește cu închisoarea.

Inspectorul de integritate sesizează instanța în cazul în care, pe baza dovezilor disponibile, există o diferență vădită între averea deținută și cea declarată care nu poate fi justificată în mod rezonabil¹⁵. În acest caz, instanța poate dispune confiscarea unei părți a averii sau a unui anumit bun. În cazul în care instanța, printr-o hotărâre definitivă și irevocabilă, constată că averea a fost dobândită în mod ilegal și dispune măsura confiscării, legea prevede sancțiunea destituirii din funcție și interdicția de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică pe o perioadă de până la 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția sau demnitatea publică respectivă, cu excepția persoanelor care au fost alese într-o funcție. Hotărârea definitivă și irevocabilă care constată existența unui conflict de interese este înaintată comisiilor de disciplină sau, după caz, autorităților, în scopul sancționării disciplinare a persoanei în cauză sau în scopul destituirii din funcție.

Au fost exprimate mai multe motive de îngrijorare cu privire la varianta finală a ANI, în special următoarele:

- Inițial, scopul proiectului a fost înființarea unei agenții capabile să efectueze verificări și să acționeze într-o zonă neacoperită de nici o altă instituție din România – averea care nu poate fi justificată prin veniturile persoanei verificate. Cu toate acestea, în forma adoptată se păstrează conceptul de avere „ilicită” în loc de avere „nejustificată”. Avera „ilicită” poate fi confiscată, dar trebuie să fie dovedită în prealabil ca provenind dintr-o acțiune ilegală/ilicită. Totuși, această zonă, pe de o parte, este deja acoperită de procurori/poliție (pentru infracțiuni) și de către autoritățile fiscale, poliție etc. (contravenții, drept civil) și, pe de altă parte, este posibil să existe un număr considerabil de cazuri în care, deși averea depășește în mod nejustificat veniturile, nu se poate dovedi existența actelor „ilegale”.
- Procentajul care definește „diferența vădită” între averea deținută și cea declarată, pe baza căruia inspectorul de integritate trebuie să sesizeze instanța (cel puțin 10%, dar nu mai puțin de echivalentul în lei a 20 000 de euro¹⁶) pare foarte ridicat comparativ cu procentajul de 2% propus inițial.

În ceea ce privește anumite aspecte legate de aceste două puncte, OUG nr. 49/01/06/2007, intrată în vigoare în iunie 2007, aduce unele schimbări pozitive. În special, se înlocuiește averea „ilicită” cu averea „nejustificată”. Permite, de asemenea, începerea unei anchete atunci când este descoperită o diferență de 10 000 de euro între avere și venit.

¹⁵ Prin diferență vădită, în sensul legii, se înțelege o diferență între averea existentă și veniturile realizate ce depășește 10%, dar nu mai puțin decât echivalentul în lei a 20 000 de euro. O ordonanță de urgență a guvernului de modificare și completare a Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate (OUG nr. 49/01/06/2007) a modificat suma pentru care poate fi inițiată o verificare a averii la echivalentul în lei a 10 000 de euro. România estimează că această OUG va fi validată de Parlament.

¹⁶ Echivalentul în lei a 10 000 de euro în conformitate cu OUG.

Totuși, această OUG mai trebuie încă să fie confirmată de Parlament pentru a rămâne în vigoare într-un mod durabil¹⁷.

Funcționarea efectivă a Agenției urmează să fie evaluată.

- Înființarea unei Agenții Naționale de Integritate, asigurarea faptului că dispune de suficiente resurse umane și financiare pentru a-și îndeplini atribuțiile

Această parte a obiectivelor specifice nu poate fi evaluată înainte de punerea în aplicare efectivă a ANI nou înființate.

3.2.3. *Obiectivul specific nr. 3: Pe baza progreselor înregistrate până în prezent, continuarea realizării unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt*

S-a înregistrat un progres constant în urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt. Au fost stabilite servicii specializate ale parchetului anticorupție (Direcția Națională Anticorupție - DNA) pe întreg teritoriul țării, iar aceste servicii au obținut rezultate pozitive privind anchetele și punerea sub acuzare în cazurile de corupție la nivel înalt. Printre acestea se numără cazuri importante de punere sub acuzare a unor persoane publice cunoscute și influente. Totuși, rigurozitatea urmăririi penale nu este reflectată în hotărârile judecătorești. Datele puse la dispoziție cu privire la sentințele pronunțate indică faptul că, în medie, sancțiunile nu sunt disuasive și că există un număr mare de suspendări ale acestor sancțiuni în cazuri de corupție la nivel înalt. Motivul acestor suspendări, inclusiv dacă acestea sunt cunoscute de membrii sistemului judiciar, precum și atitudinile acestora față de sancțiunile disuasive în cazurile de corupție la nivel înalt, necesită o clarificare. Acest fapt subminează progresele recente cu privire la anchete și afectează negativ percepția publică față de voința politică de a elimina corupția. În plus, o serie de evenimente recente ar putea avea un efect negativ asupra luptei împotriva corupției. Acestea includ dezincriminarea fraudei bancare, intenția Parlamentului de a scurta durata maximă a anchetelor penale și cererea de demitere a unui înalt funcționar din cadrul DNA.

În ansamblu, progresul înregistrat în domeniul tratamentului judiciar al corupției la nivel înalt este încă insuficient.

Evaluare detaliată

- Continuarea seriei de anchete profesionale și imparțiale în cazuri de corupție la nivel înalt. Asigurarea stabilității juridice 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

În martie 2006, Parlamentul României a ratificat Legea nr. 54/06 care a reatribuit „Departamentului Național Anticorupție” competența de a ancheta toate cazurile de corupție la nivel înalt. Această structură este denumită în prezent Direcția

¹⁷ Comisia juridică a avizat OUG la data de 13 iunie, urmând ca aceasta să fie supusă aprobării finale a Parlamentului.

Națională Anticorupție (DNA) și este înființată ca persoană juridică în cadrul Parchetului de pe lângă ICCJ. Procurorul general al Parchetului de pe lângă ICCJ conduce DNA prin intermediul procurorului șef al acestei direcții. DNA dispune de propriul său buget și de efective proprii de personal.

DNA a continuat să își asume angajamentele privind urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt și să își demonstreze capacitatea de a le pune în practică. Numărul și profilul noilor anchete inițiate de DNA în această perioadă au contribuit la obținerea unor rezultate pozitive în domeniul anchetelor imparțiale în cazuri de corupție la nivel înalt.

Termenele în care DNA conduce și încheie anchetele pe care le desfășoară continuă să ilustreze un înalt nivel de profesionalism al echipelor multidisciplinare de anchetă din cadrul direcției. Din septembrie 2006, au fost formulate 84 de noi puneri sub acuzare privind 195 de inculpați. În aceeași perioadă, instanțele au pronunțat 47 de condamnări nedefinitive în procese de corupție, precum și 33 de condamnări definitive. Trei cazuri au fost finalizate cu achitarea inculpaților.

Cu toate acestea, eforturile depuse și rezultatele obținute de DNA în urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt nu sunt susținute de rezultate similare în cadrul sistemului judiciar. Există o serie de elemente în practica instanțelor care indică fie o sensibilizare insuficientă față de fenomenului de corupție, fie o lipsă de pregătire/cunoștințe.

În primul rând, pedepsele aplicate de instanțe în cazurile de corupție nu au un efect disuasiv și nu își îndeplinesc funcția preventivă. În contextul în care durata medie a pedepsei pentru infracțiunile de corupție este de la 1 până la 2 ani de închisoare, iar executarea pedepsei este suspendată condiționat pentru marea majoritate a condamnărilor, instanțele nu reușesc să demonstreze că înteleg rolul lor esențial în eforturile de combatere a corupției în România.

În al doilea rând, în toate cazurile grave de corupție anchetate de DNA și aduse în fața instanțelor în ultima jumătate de an, instanțele au suspendat procedurile și au înaintat cazurile Curții Constituționale pentru ca aceasta să se pronunțe cu privire la diversele sesizări privind neconstituționalitatea, introduse de apărare. Deși acest lucru este corect din punct de vedere procedural, se pot naște semne de întrebare cu privire la tendința instanțelor de a trimite cauzele către un grad de jurisdicție mai mare în loc să le rezolve la un grad de jurisdicție mai mic. Prin urmare, procesele a doi foști politicieni de rang înalt, care au fost considerate la vremea respectivă un semnal convingător al angajamentelor asumate cu privire la anchetarea corupției la nivel înalt în România, sunt în prezent suspendate pe perioada desfășurării unei proceduri de verificare a constituționalității, care poate dura mai bine de un an.

În ceea ce privește procedurile de numire și revocare, plecarea sau înlocuirea înainte de termen a funcționarilor care ocupă poziții-cheie în procesul de reformă poate să dăuneze continuității acestui proces. Cât despre procedura de numire și revocare a Procurorului General și a procurorului șef al DNA, decizia comisiei juridice din Senat de a activa o mai veche propunere aflată la Senat din 2006 a fost respinsă de plenul Senatului la sfârșitul lui martie 2007. Rămâne de văzut

dacă intenția de a modifica procedura de numire este abandonată definitiv. În această privință, numărul schimbărilor de personal din ultimele luni oferă motive de îngrijorare, ca de exemplu plecarea unor personalități din DGA și propunerea de revocare a conducerii DNA și INM¹⁸. În plus, mai mulți înalți funcționari din Ministerul Justiției au demisionat.

Pe de altă parte, potențialele modificări ale Codului de procedură, care se discută în prezent în Parlament, reprezintă un alt motiv de îngrijorare legat de lupta împotriva corupției. Aceste modificări ar putea avea un impact negativ considerabil asupra luptei împotriva corupției, în special în ceea ce privește următoarele trei aspecte: (1) în pofida preocupărilor exprimate, eliminarea posibilității ca procurorul public să autorizeze în cazuri urgente interceptarea provizorie motivată în mod corespunzător, chiar dacă este necesară autorizația judecătorului - *în toate cazurile* - în următoarele 48 de ore; (2) limitarea anchetei la o perioadă de cel mult șase luni; (3) limitarea interceptărilor convorbirilor telefonice la cel mult 120 de zile. Aceste modificări ar limita considerabil capacitatea anchetatorilor de a aduna probe, în special atunci când se confruntă cu grupuri criminale bine organizate sau cu reprezentanți influenți ai guvernului, puternic implicați în cazuri de corupție.

În cele din urmă, o nouă lege a fost votată la sfârșitul lui martie 2007¹⁹ care dezincriminează anumite aspecte ale fraudei bancare care erau anterior de competența DNA²⁰ și care pune la încercare stabilitatea legală a cadrului anticorupție. Dacă legea se aplică retroactiv, așa cum pare a fi cazul, dezincriminarea s-ar aplica funcționarilor băncilor care au primit mită pentru acordarea unor împrumuturi contestabile și nelegitime. Acest lucru ar avea drept consecință abandonarea de către DNA a numeroase cazuri aflate în cercetare²¹.

3.2.4. *Obiectivul specific nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special în administrația locală*

România a înregistrat progrese în ceea ce privește proiectele reprezentative de sensibilizare a publicului cu privire la corupție, precum linia „verde” anticorupție care cunoaște un mare succes și Centrul Național pentru Integritate, un organism public independent de consultanță în materie de corupție, organizat în cooperare cu societatea civilă. În plus, România a organizat o serie de campanii de sensibilizare cu privire la fenomenul de corupție destinate publicului larg, magistraților și persoanelor cu funcții publice din diferite sectoare de activitate. Direcția Generală Anticorupție din cadrul Ministerului Internelor și Reformei Administrative (DGA) a întreprins o serie de măsuri proactive, precum testele de integritate și inspecțiile. Au fost organizate programe de formare pentru persoanele cu funcții publice și au fost

¹⁸ Cu toate acestea, CSM a considerat că niciuna dintre propunerile de revocare nu este suficient motivată; prin urmare, ambele cereri sunt suspendate în așteptarea unor probe suplimentare.

¹⁹ Legea nr. 69/2007 din 26 martie 2007 de modificare a Legii nr. 78/2000 (Legea privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție).

²⁰ Legea dezincriminează acordarea de împrumuturi care încalcă politicile băncii și utilizarea de împrumuturi în alte scopuri decât cele declarate în cererea de împrumut (alte împrumuturi decât cele care implică fonduri publice). Aceste infracțiuni au fost inițial de competența DNA, din cauza legăturii lor cu corupția și a impactului negativ al fraudei bancare asupra băncilor din România.

²¹ În prezent sunt potențial vizate 52 de cazuri și un număr aproximativ egal de cazuri în care DNA ar înceta ancheta penală.

instituite măsuri de prevenire în domenii precum sănătatea și educația. Cu toate acestea, nu există o strategie detaliată locală împotriva corupției, bazată pe evaluarea riscurilor, care să vizeze sectoarele cele mai vulnerabile și administrația locală. Nu s-a raportat difuzarea și extinderea activităților-pilot care au înregistrat succese. În plus, există încă motive de îngrijorare cu privire la continuarea sprijinului politic acordat proiectelor importante de mare anvergură, precum Centrul Național pentru Integritate.

În ansamblu, s-au înregistrat unele progrese în raport cu acest obiectiv specific.

Evaluare detaliată

- *Evaluarea rezultatelor campaniilor de sensibilizare recent încheiate și, dacă este necesar, propunerea unor activități suplimentare care să vizeze sectoarele cu risc mare de corupție*

O serie de campanii anticorupție a fost inițiată în 2006 și continuată în 2007. Campaniile de sensibilizare și informare conduse de DGA au oferit rezultate concrete. În perioada septembrie 2006 - martie 2007, linia verde (TELVÉRDE) a DGA a înregistrat 6 237 de apeluri și mesaje vocale. Tot în această perioadă, DGA a înaintat 142 de anchete penale către DNA care, la rândul său, a formulat acuzații în 17 cazuri provenite de la unitatea respectivă. Ministerul Justiției a lansat o altă campanie de sensibilizare, vizând atât beneficiarii sistemului juridic, cât și magistrații („nu corupe și nu te lăsa corupt”). Campania se află în desfășurare, însă nu au fost măsurate până acum efectele sale asupra niciunui grup țintă.

- *Raportarea cu privire la utilizarea 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 aceloră din cadrul administrației locale*

În ceea ce privește utilizarea măsurilor de reducere a oportunităților de corupție și de sporire a transparenței administrației locale, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) beneficiază de un important proiect de înfrățire PHARE, lansat în decembrie 2006, care va sprijini agenția în procesul de redefinire a politicilor în materie de resurse umane și a practicilor interne. Unul dintre principalele obiective ale acestui proiect este de a spori transparența și integritatea activității funcționarilor publici din serviciul public.

La sfârșitul lui ianuarie 2007, DGA a prezentat un raport privind măsurile utilizate de această structură în prevenirea și combaterea corupției în cadrul Ministerului de Interne și al serviciilor sale. Numai pentru poliția de frontieră, vizată cu prioritate de DGA în 2006, aceasta a recurs la peste 6 000 de teste de integritate, operațiuni sub acoperire și inspecții neanunțate, ceea ce a avut drept consecință raportarea de tentative de corupție de către cel mai mare număr de ofițeri din rândurile poliției de frontieră (cu 60% mai mult decât în 2005). Au fost înregistrate 67 de cazuri de tentative de mituire raportate de ofițerii poliției de frontieră către DGA, cea mai mare sumă de bani oferită ca mită și refuzată de un ofițer fiind de 5 000 de euro (un caz de contrabandă cu țigări la frontiera României cu Ucraina).

De asemenea, DGA s-a angajat într-o campanie preventivă coerentă, atât prin activități realizate în colaborare cu personalul Ministerului de Interne, cât și în parteneriat cu societatea civilă, încercând să implice diverse segmente ale publicului larg (precum organizațiile de studenți) în eforturile instituțiilor publice de a-și reforma administrația și personalul.

În ceea ce privește fraudele care implică fonduri UE, Departamentul pentru Lupta Antifraudă (DLAF) a raportat 13 noi cazuri începute în ianuarie 2007. Numărul total de cazuri anchetate de DLAF între 1 septembrie 2006 și 15 martie 2007 este de 84, 63 de cazuri fiind deschise în perioada de referință. 22 de dosare au fost trimise la DNA pe baza acordului de cooperare între cele două instituții și 17 dosare au fost înaintate către parchete.

Rezultatele concrete ale măsurilor preventive adoptate de instituțiile publice sunt greu de evaluat în absența unor instrumente analitice integrate în campaniile de sensibilizare/informare desfășurate până în prezent. O campanie anticorupție de amploare, finanțată printr-un proiect PHARE 2004, dotată cu toate elementele conceptuale pentru a oferi o imagine clară a stadiului în care se află acțiunile de prevenire și combatere a corupției întreprinse de administrația centrală și locală, se află doar într-o fază incipientă și se va desfășura pe întreaga durată a anului 2007.

Dintre toate instituțiile centrale sau locale, DGA din cadrul Ministerului Administrației și Internelor se evidențiază ca fiind structura centrală anticorupție.

4. ACȚIUNI VIITOARE ÎN CADRUL MECANISMULUI DE COOPERARE ȘI VERIFICARE

În ceea ce privește reforma judiciară și lupta împotriva corupției, România trebuie să își continue eforturile de a atinge obiectivele specifice și, în special,

- să finalizeze adoptarea noului Cod de procedură civilă, să continue procesul de adoptare a noului Cod de procedură penală și să consolideze noul Cod penal;
- să rezolve problemele legate de personal și organizaționale cu care sistemul judiciar din România se confruntă în prezent și să utilizeze rezultatele studiilor și proiectelor-pilot în vederea stabilirii unor indicatori de performanță pentru sistemul judiciar;
- să demonstreze eficacitatea Agenției Naționale de Integritate;
- să asigure stabilitatea juridică și instituțională a cadrului anticorupție, inclusiv a instituțiilor-cheie precum DNA, și să promoveze decizii disuasive în cazurile de corupție la nivel înalt. Trebuie întreprinse măsuri disuasive mai severe, precum înăsprirea condițiilor legale de aplicare a suspendării condiționate a executării pedepsei, și trebuie organizate măsuri de formare judiciară corespunzătoare;
- să stabilească o strategie anticorupție coerentă la nivel național care să vizeze cele mai vulnerabile sectoare și administrația locală și să monitorizeze punerea în aplicare a acesteia;

- în vederea atingerii obiectivelor menționate anterior, să urmărească întărirea capacității sistemului judiciar la toate nivelurile, inclusiv a profesionalismului, independenței, resurselor și competențelor acestuia.

Mecanismul de cooperare și verificare va fi utilizat în continuare pentru monitorizarea progreselor înregistrate de România. Pentru a facilita cooperarea și verificarea, ar fi utilă pregătirea, până în octombrie 2007, a unui plan de acțiune de către autoritățile din România, cu etape bine stabilite, care să arate modul în care România intenționează să atingă obiectivele specifice. Acest plan trebuie să se bazeze pe o strategie coerentă de combatere a corupției la toate nivelurile și pe un plan credibil de consolidare a profesionalismului, independenței, competențelor și resurselor sistemului judiciar. Este important ca autoritățile române să promoveze un dialog deschis cu cetățenii români prin consolidarea transparenței reformelor întreprinse în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, inclusiv în ceea ce privește corupția. Este esențială existența unei voințe politice constante de reformare a sistemului judiciar și de luptă împotriva corupției.

4.1. Sprijin

România va primi sprijin pentru eforturile sale de reformă a sistemului judiciar și de combatere a corupției. Acest sprijin va include concentrarea și orientarea finanțării CE existente în cadrul diferitelor programe disponibile pentru România asupra sprijinului în favoarea consolidării instituționale și a programelor de formare legate de reforma judiciară și de lupta împotriva corupției.

Comisia Europeană invită celelalte state membre să își intensifice asistența și sprijinul practic valoros acordate României prin cooperarea cu autoritățile române în cadrul echipelor comune de anchetă în cazuri de corupție, prin schimbul de informații financiare și metodologii cu autoritățile relevante, prin detașarea de experți și consilieri în cadrul ministerelor și organismelor-cheie (precum viitoarea Agenție Națională de Integritate și Consiliul Superior al Magistraturii) și prin oferirea unei formări la nivel înalt poliției române, agenților vamali și procurorilor în cadrul academiilor de poliție și de studii vamale, școlilor de magistrați sau institutelor naționale de justiție și altor centre de excelență pentru serviciul public.

Importanța primordială a principiului statului de drept pentru UE implică faptul că toți actorii – Comisia, România și celelalte state membre – trebuie să coopereze pentru a garanta că România realizează o reformă eficace a sistemului său judiciar și combate criminalitatea și corupția la toate nivelurile. Până în octombrie 2007, Comisia va examina asistența oferită de statele membre, pentru a identifica lacunele și pentru a se asigura că România primește o gamă completă de sprijin.

5. CONCLUZII

În primele șase luni de la aderare, România a continuat să facă progrese în ceea ce privește remediarea slăbiciunilor care ar putea împiedica aplicarea eficientă a legislației, politicilor și programelor europene. Este necesar mai mult timp pentru a demonstra că progresele legislative importante sunt traduse prin rezultate în domeniile-cheie. Va fi necesar să se acorde o atenție constantă tuturor domeniilor în care sunt aplicate măsurile de acompaniere. În special, este nevoie de accelerarea

eforturilor de realizare a reformei sistemului judiciar și de luptă împotriva corupției. În lumina analizei cuprinse în prezentul raport, Comisia nu consideră că se justifică, în această etapă, invocarea prevederilor de salvagardare din Tratatul de aderare.

Comisia va continua să lucreze într-un parteneriat strâns cu România pentru a sprijini eforturile acesteia de atingere a obiectivelor specifice în cadrul mecanismului de cooperare și verificare. Decizia de instituire a mecanismului de cooperare și verificare prevede prezentarea de către Comisie a unui raport semestrial. Comisia va actualiza prezentul raport la începutul anului 2008 și va pregăti următorul raport detaliat privind mecanismul de cooperare și verificare la mijlocul anului 2008. Pentru a furniza informațiile necesare elaborării raportului respectiv, România trebuie să raporteze Comisiei cu privire la viitoarele progrese realizate până la 31 martie 2008.

ANEXĂ

Stadiul actual al măsurilor de salvagardare și dispozițiilor tranzitorii aplicabile României

Clauza de salvagardare economică

Nu se aplică.

Clauza de salvagardare privind piața internă

Nu se aplică.

Clauza de salvagardare privind justiția și afacerile interne

Nu se aplică.

Fonduri agricole

a) Măsuri de salvagardare

Nu se aplică.

b) Dispoziții tranzitorii

Regulamentul (CE) nr. 1423/2006 al Comisiei din 26 septembrie 2006 de stabilire a unui mecanism privind măsurile corespunzătoare în domeniul cheltuielilor agricole în ceea ce privește Bulgaria și România

Siguranta alimentelor

a) Măsuri de salvagardare

Decizia 2007/269/CE a Comisiei din 23 aprilie 2007 privind măsurile de protecție cu privire la anemia infecțioasă ecvină în România

b) Dispoziții tranzitorii

Decizia 2006/779/CE a Comisiei din 14 noiembrie 2006 privind măsurile tranzitorii de control al sănătății animale cu privire la pesta porcină clasică în România

Decizia 2006/802/CE a Comisiei din 23 noiembrie 2006 de aprobare a planurilor de eradicare a pestei porcine clasice la porcii sălbatici și de vaccinare de urgență a acestor porcine și a porcinelor din exploatații împotriva pestei porcine clasice în România

Decizia 2006/805/CE a Comisiei din 24 noiembrie 2006 privind măsurile zoosanitare de combatere a pestei porcine clasice în anumite state membre (astfel cum a fost modificată ultima dată prin Decizia 2007/152/CE a Comisiei din 6 martie 2007)

Decizia 2007/16/CE a Comisiei din 22 decembrie 2006 de stabilire a măsurilor tranzitorii aplicabile în schimburile intracomunitare de material seminal, ovule și embrioni de la speciile bovină, porcină, ovină, caprină și ecvină obținute în Bulgaria și în România

Decizia 2007/23/CE a Comisiei din 22 decembrie 2006 de modificare a anexei VII apendicele B din Actul de aderare din 2005 în ceea ce privește anumite unități din sectoarele cărnii, laptelui și peștelui din România

Decizia 2007/27/CE a Comisiei din 22 decembrie 2006 de adoptare a unor măsuri tranzitorii privind livrările de lapte crud unităților de prelucrare și prelucrarea acestui lapte crud în România având în vedere cerințele Regulamentelor (CE) nr. 852/2004 și 853/2004 ale Parlamentului European și ale Consiliului

Decizia 2007/29/CE a Comisiei din 22 decembrie 2006 de stabilire a măsurilor tranzitorii pentru anumite produse de origine animală introduse în Bulgaria și România din țări terțe înainte de 1 ianuarie 2007, reglementate de Regulamentul (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului

Decizia 2007/30/CE a Comisiei din 22 decembrie 2006 de stabilire a măsurilor tranzitorii pentru comercializarea anumitor produse de origine animală obținute în Bulgaria și România (modificată prin Decizia 2007/264/CE a Comisiei din 25 aprilie 2007)

Decizia 2007/228/CE a Comisiei din 11 aprilie 2007 de stabilire a măsurilor tranzitorii pentru sistemul de identificare și de înregistrare a animalelor din speciile ovină și caprină în România, prevăzut în Regulamentul (CE) nr. 21/2004 al Consiliului