

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 12.2.2009
COM(2009) 70 final

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

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

RAPORT INTERMEDIAR AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

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

1. INTRODUCERE

La 1 ianuarie 2007, când România a aderat la Uniunea Europeană, a fost stabilit un *Mecanism de cooperare și de verificare (abreviat în continuare „MCV”)*¹ pentru a sprijini România în vederea remedierii anumitor deficiențe în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, precum și pentru a monitoriza progresele realizate în aceste domenii prin intermediul unor rapoarte periodice.

Prezentul raport este un raport intermediar care oferă o actualizare tehnică privind evoluțiile semnificative care au avut loc în ultimele șase luni în România în cadrul MCV². Raportul nu conține o evaluare a progreselor realizate. Actualizarea se limitează la măsurile care fie au fost finalizate, fie se așteaptă să fie finalizate în perioada următoare.

Comunicarea adoptată de Comisie la data de 23 iulie 2008 rămâne punctul de reper pentru evaluarea progreselor realizate în raport cu obiectivele de referință și pentru identificarea dificultăților nesoluționate. Comisia va efectua următoarea evaluare în vara anului 2009.

2. REFORMA SISTEMULUI JUDICIAR ȘI LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI: SITUAȚIA ACTUALĂ

Ritmul progreselor consemnat în raportul Comisiei din iulie 2008 nu a fost menținut. Cu toate că au fost câteva semnale pozitive în reforma judiciară, rezultatele sunt dificil de demonstrat. Guvernul a finalizat proiectul de modificare a Codului civil, un proiect de Cod penal și proiectele de Coduri de procedură penală și de procedură civilă, însă acestea nu au fost încă adoptate. Intențiile Consiliului Superior al Magistraturii de a accepta să-și asume într-o mai mare măsură reforma sistemului de justiție sunt încurajatoare, dar acestea trebuie transpuse în fapte. Agenția Națională de Integritate și-a constituit un istoric operațional de cazuri, care trebuie menținut.

În majoritatea celorlalte domenii, deficiențele identificate de Comisie în iulie sunt încă de actualitate. Cu toate că, recent, Curtea Constituțională a respins modificările

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

² Acest raport se referă la perioada de până la 15 ianuarie 2009.

aduse Codului de procedură penală³ care ar restrânge în mod grav competențele organelor de urmărire penală, situația legislativă rămâne nerezolvată și ambiguă. Anchetarea anumitor cazuri la nivel înalt este în continuare blocată de Parlamentul român. În plus, sunt așteptate în continuare îmbunătățiri semnificative în domenii care privesc: accesul la jurisprudență și unificarea acesteia, o mai mare răspundere a magistraților, deficitul de personal și deficiențele de gestionare ale sistemului judiciar.

Este important ca autoritățile române să se reîncadreze pe linia dinamică a reformării sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției, astfel încât să contrabalanseze regresele din ultimele luni⁴.

3. CONCLUZII - PERSPECTIVE

Următoarea evaluare a progreselor efectuată de Comisie în vara anului 2009 va arăta măsura în care România a fost capabilă să remedieze cu succes deficiențele identificate în cadrul reformei sistemului judiciar și să obțină rezultate convingătoare și concrete în lupta împotriva corupției.

Va fi crucial ca România să realizeze progrese semnificative și ireversibile până la acea dată. România trebuie să demonstreze existența unui sistem judiciar stabil, care funcționează autonom și care este capabil să identifice și să sancționeze cazurile de corupție și să mențină statul de drept. Aceasta înseamnă, în special, adoptarea legislației restante, necesare pentru a moderniza sistemul juridic și pentru a demonstra – prin instrumentarea rapidă a cazurilor de corupție la nivel înalt – că sistemul juridic este capabil să pună în aplicare legile într-un mod independent și eficient.

4. ACTUALIZĂRI TEHNICE ALE OBIECTIVELOR DE REFERINȚĂ

4.1. **Obiectivul de referință nr. 1: asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Suprem al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea efectelor noilor coduri de procedură civilă și de procedură penală**

România a finalizat proiectul de modificări ale Codului civil, un proiect de Cod penal și proiecte de Cod de procedură penală și de procedură civilă. Noul guvern a decis să retragă proiectele din Parlament în ianuarie 2009. Trebuie să se ajungă la un consens politic în privința acestor proiecte. În continuare este nevoie de o evaluare a efectelor pe care le vor avea aceste coduri și de un proces important de consultare. Punerea în aplicare cu succes a acestor coduri va depinde de alocarea de resurse financiare suficiente, de recrutarea și realocarea de personal. La 14 ianuarie 2009, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională controversata lege adoptată în octombrie 2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului (OUG) nr. 60/2006, care ar fi restricționat competențele organelor de

³ Introduse prin Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență 60/2006 și modificate în continuare de Parlament.

⁴ România a organizat alegeri legislative în urma cărora s-a format un guvern de coaliție către sfârșitul perioadei de referință.

urmărire penală în anchetarea cazurilor grave. Problemele din jurul acestei ordonanțe vor fi soluționate pe deplin odată cu adoptarea noului Cod de procedură penală.

Capacitatea sistemului de justiție din România este încă redusă. Numărul de posturi neocupate rămâne inacceptabil de ridicat – 433 de posturi vacante de procurori și 344 de posturi vacante de judecători la 31 decembrie 2008⁵. Statisticile oferite de CSM, care se referă la perioada de până la 10 decembrie 2008, indică faptul că aproape jumătate din numărul total de posturi vacante sunt posturi de conducere⁶.

Strategia privind resursele umane, adoptată de CSM în noiembrie 2008, nu propune măsuri de urgență corespunzătoare precum realocarea temporară de personal între instanțe - de la un grad de jurisdicție la altul și de la o locație la alta - pentru a remedia deficitul stringent de personal⁷. Strategia nu ia încă în calcul reorganizarea necesară a instanțelor și a parchetelor. Numărul important de magistrați în activitate care au dreptul, în prezent, să se pensioneze în orice moment sporește incertitudinea situației resurselor umane și reduce marja pentru reforma structurală⁸. Mai mult, numărul ridicat de detașări de magistrați către diferite instituții publice creează posturi temporar vacante care nu pot fi ocupate folosindu-se un fond de rezervă stabilit în acest scop⁹. România trebuie să remedieze de urgență problemele stringente legate de capacitatea sistemului de justiție, menținând însă un nivel ridicat al calității proceselor de recrutare și formare.

Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) trebuie să-și îmbunătățească practica de gardian al jurisprudenței¹⁰. Lipsa unei jurisprudențe unificate și clare rămâne un aspect de îngrijorare deosebită pentru certitudinea și transparența juridică¹¹. România a instituit un grup de lucru pentru a îmbunătăți uniformitatea jurisprudenței în ceea ce privește sancțiunile în cazurile de corupție. Primele rezultate ale acestui grup de lucru sunt așteptate în luna mai. Impactul altor activități vizând să promoveze unificarea juridică, precum reuniunile periodice la nivel de curți de apel, nu poate fi încă evaluat.

În ceea ce privește transparența, autoritățile și-au concentrat atenția asupra publicării hotărârilor pe site-urile instanțelor. La 27 noiembrie 2008, CSM a adoptat o decizie care obligă instanțele să publice pe internet toate deciziile juridice relevante. Cu toate acestea, nu

⁵ Cu toate că numărul de posturi vacante de procurori a scăzut în total cu 107 în 2008 și cele de judecători au rămas la un nivel aproape stabil, cu o scădere de trei posturi în 2008, tendința ultimelor șase luni ale anului a fost extrem de negativă, cu o creștere netă de 99 de posturi vacante de judecători (în creștere de la 245 la 344) și o creștere netă de 16 posturi vacante de procurori (de la 417 la 433).

⁶ La 10 decembrie 2008 erau vacante 154 de posturi de conducere în instanțe dintr-un total de 309 posturi vacante de judecători și 219 de posturi de conducere pentru procurori dintr-un total de 475 de posturi vacante de procurori.

⁷ Procurorul General a raportat în decembrie că numărul de parchete care nu pot funcționa corespunzător a crescut de la 22 la 49 în ultimele luni. Două unități de parchet nu au procurori.

⁸ 662 de judecători și 360 de procurori îndeplineau condițiile legale și erau eligibili pentru pensionare în decembrie 2008. Numărul exact al magistraților în activitate cu decizii de pensionare nu este cunoscut, însă se estimează a fi de câteva sute.

⁹ Numărul de detașări (84 de judecători și 75 de procurori la data de 16 decembrie 2008) depășește numărul de posturi din fondul de rezervă cu mai mult de 60%.

¹⁰ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în două cauze publicate în 2008 privind încălcarea drepturilor omului rezultând din hotărâri inconsecvente ale Înaltei Curți de Casație și Justiție care erau în contradicție cu principiul certitudinii juridice. A se vedea: cauzele Beian/România nr. 30658/05, Driha/România nr. 29556/02.

¹¹ De exemplu, motivarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în cazul mult mediatizat al unui recurs în interesul legii, având ca obiect o retrocedare (pronunțat în iunie 2008) nu s-a publicat încă.

există criterii de asigurare a protecției datelor și a consecvenței tipurilor de decizii publicate de către instanțe. Nu este încă operațional un instrument informatic care să permită publicarea rapidă a tuturor hotărârilor.

În luna ianuarie 2009, din 53 de posturi de judecători inspectori erau ocupate 44. Problema suprareprezentării judecătorilor inspectorilor detașați din București rămâne, în pofida adoptării de către CSM de noi reguli privind detașările judecătorilor inspectori la 27 noiembrie. În plus, recente detașări către inspecția judiciară indică faptul că aceste norme nu au fost încă puse în aplicare pe deplin.

Inspecția judiciară a efectuat inspecții generale privind întreaga activitate desfășurată de anumite organe judiciare și inspecții tematice privind diferite instanțe și parchete. De asemenea, inspecția judiciară a prezentat Ministerului Justiției propuneri de modificări legislative – numărul acestor propuneri nu a fost raportat. Până în prezent, unele dintre inspecții¹² au avut ca rezultat impunerea de sancțiuni disciplinare de CSM¹³.

4.2. Obiectivul de referință 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

Agencia Națională de Integritate (ANI) și-a atins obiectivele inițiale privind personalul, recrutând 60 de inspectori. Cu toate acestea, sunt necesare investiții suplimentare în logistică, echipamente, programe pentru gestionarea cazurilor și resurse umane pentru ca ANI să atingă capacitatea operațională deplină. Până la începutul lunii decembrie, ANI a efectuat verificări în 1500 de cazuri și a aplicat 470 de amenzi pentru nerespectarea termenelor limită pentru prezentarea declarațiilor de avere și de interese. În același timp, ANI a trimis un caz în instanță și 16 cazuri la parchete pentru continuarea cercetărilor. Printre persoanele cercetate se numără parlamentari, miniștri, primari, magistrați, profesori universitari și ofițeri de poliție.

Agencia a reușit să respingă încercarea unui membru al Consiliului Național de Integritate, organismul său de supraveghere, de a influența procesul de luare a deciziei într-un anumit caz.

ANI va trebui să demonstreze că este capabilă să-și extindă anchetele fără interferențe exterioare și beneficiind de cooperarea deplină a altor autorități de stat. Este prea devreme pentru a vedea dacă sistemul judiciar va da curs anchetelor sale în mod eficient.

¹² Între 1 ianuarie și 19 decembrie 2008, inspecțiile judiciare au examinat 5987 de sesizări privind abateri profesionale ale magistraților și au verificat 34 de cazuri inițiate la inițiativa CSM. În urma acestora au fost trimise 311 de sesizări la Comisia de disciplină privind posibile consecințe disciplinare pentru judecătorii din CSM și 128 de sesizări pentru Comisia de disciplină pentru procurorii din CSM.

¹³ Aceste sancțiuni disciplinare au vizat 18 magistrați (13 judecători și 5 procurori) și au inclus trei demiteri, un transfer disciplinar, zece reduceri salariale și patru avertismente.

4.3. Obiectivul de referință nr. 3: pe baza progreselor înregistrate până în prezent, continuarea realizării unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt

Direcția Națională Anticorupție (DNA) continuă să înregistreze un parcurs pozitiv și stabil de instrumentare a cazurilor de corupție la nivel înalt¹⁴.

Parlamentul trebuie să îmbunătățească gestionarea cazurilor de corupție la nivel înalt și să permită anchetarea tuturor cazurilor relevante de către autoritățile judiciare. Deși s-a permis continuarea anchetelor în două cazuri, începând din iulie 2008, aceasta a fost respinsă în alte două cazuri și amânată în alte trei cazuri.

Continuă să fie raportate cazuri de procese de lungă durată, de clemență nejustificată a instanțelor și de jurisprudență inconsecventă în cazurile de corupție la nivel înalt.

Stabilitatea cadrului anti-corupție din România a întâmpinat mai multe provocări grave în a doua jumătate a anului trecut. S-ar părea că inițiativa Parlamentului de a modifica procedura de numire a procurorilor-șefi ar împiedica în mod deschis eficiența sistemului¹⁵.

4.4. Obiectivul de referință nr. 4: adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special în administrația locală

Procurorul General a adoptat un set de măsuri pentru a crește eficiența parchetelor locale în cazurile de corupție. Aceste măsuri au inclus o analiză a cazurilor relevante de punere sub acuzare, instrumentate între 2007 și 2008, un manual de cele mai bune practici aplicabile anchetelor privind cazurile de corupție și de strategii locale de combatere a corupției, elaborat de către toate cele 41 de parchete regionale.

Au fost raportate câteva inițiative aparținând societății civile, precum verificarea integrității candidaților la alegerile naționale, grupuri de acțiune anti-corupție la nivel regional, recomandări privind teste de integritate în sectorul de sănătate, precum și monitorizarea universităților publice pe criterii de probitate administrativă și academică, bună guvernare și bună gestiune financiară. În plus, s-au derulat câteva proiecte guvernamentale de prevenire a corupției.

Direcția Generală Anticorupție (DGA) a Ministerului Administrației și Internelor a raportat o creștere de aproximativ 14% a anchetelor de corupție din Ministerul de Interne în primele unsprezece luni, comparativ cu întregul an 2007.

Trebuie accelerate eforturile în vederea realizării de progrese în cadrul Strategiei naționale anticorupție, adoptată vara trecută. Extinderea competențelor DGA pentru a ancheta cazuri de corupție din cadrul administrației publice locale, pare a fi un aspect controversat în cadrul guvernului și criticat de unele părți ale sistemului judiciar și ale societății civile.

¹⁴ În perioada dintre începutul lunii mai și sfârșitul lunii noiembrie 2008, DNA a trimis în instanță 16 cazuri importante, învinuții fiind, printre alții, patru parlamentari, un fost ministru al Agriculturii, directori de companii naționale, ofițeri de poliție și prefecți. Între 30 noiembrie 2008 și 21 ianuarie 2009, DNA a trimis în judecată, de exemplu, un fost vice prim-ministru, un fost ministru al Muncii, trei parlamentari și un fost prim-ministru.

¹⁵ Această inițiativă legislativă a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională pe motive procedurale.

În conformitate cu Strategia Națională Anticorupție pentru perioada 2008-2010 fost creat un centru de intermediere telefonică în cadrul Guvernului. Nu s-au raportat încă planuri suplimentare de stabilire a unei linii telefonice generale cu apel gratuit de semnalare a infracțiunilor de corupție, capabilă să garanteze o monitorizare independentă și imparțială a acestor semnalări.