



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.7.2012
SWD(2012) 231 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

ROMÂNIA: Raport tehnic

de însoțire a documentului

**RAPORTUL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele realizate în România în cadrul mecanismului de cooperare și de
verificare**

{COM(2012) 410 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

ROMÂNIA: Raport tehnic

de însoțire a documentului

RAPORTUL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

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

1. Obiectivul de referință nr. 1: Asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală..... 4
 - *Punerea în aplicare a oricăror măsuri necesare, inclusiv a celor prevăzute în Planul de acțiune corespunzător al Consiliului Superior al Magistraturii, adoptat în iunie 2006, pentru asigurarea interpretării și aplicării consecvente a legii de către instanțele de la toate nivelurile de jurisdicție și în întreaga țară, după consultări adecvate cu judecători, procurori și avocați în activitate; monitorizarea impactului măsurilor legislative și administrative recent adoptate*
 - *Elaborarea și punerea în aplicare, la nivelul sistemului judiciar, a unei scheme de personal raționale și realiste, pe baza unei evaluări continue a necesităților*
 - *Elaborarea și punerea în aplicare a unui plan de reorganizare a Ministerului Public care să remedieze deficiențele manageriale și problemele de resurse umane existente*
 - *Monitorizarea impactului pe care modificările recent adoptate aduse codurilor de procedură civilă și penală îl au asupra sistemului judiciar, astfel încât orice măsuri corective necesare să poată fi încorporate în noile coduri planificate*
 - *Raportarea și monitorizarea progresului realizat în ceea ce privește adoptarea noilor coduri, inclusiv consultări adecvate și impactul adoptării codurilor asupra sistemului judiciar*
 - *Consolidarea capacității Consiliului Superior al Magistraturii de a-și îndeplini principalele atribuții, precum și a răspunderii acestuia. În special, abordarea posibilelor conflicte de interese și a comportamentelor contrare eticii ale membrilor individuali ai Consiliului. Recrutarea de inspectori judiciari conform criteriilor obiective recent adoptate, asigurând, de asemenea, o mai bună reprezentativitate regională*
2. Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate având competența de a verifica averile, incompatibilitățile și potențialele conflicte de interese, precum și de a emite hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive..... 18
 - *Adoptarea unei legislații care să instituie o agenție de integritate eficace și independentă, cu responsabilități de verificare a averii, a posibilelor incompatibilități și conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive*
 - *Înființarea unei astfel de agenții naționale de integritate. Asigurarea faptului că aceasta dispune de resursele umane și financiare necesare pentru a-și îndeplini mandatul*
3. Obiectivul de referință nr. 3: Valorificarea progreselor deja înregistrate, continuarea efectuării de anchete profesionale și imparțiale privind acuzațiile de corupție la nivel înalt..... 27
 - *Continuarea creării unui istoric de anchete profesionale și imparțiale în ceea ce privește cazurile de corupție la nivel înalt*
 - *Asigurarea stabilității legislative și instituționale a cadrului anticorupție, în special prin menținerea procedurii actuale de numire și revocare a Procurorului General al României, a*

4. Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și luptă împotriva corupției, în special în administrația locală 36
- *Evaluarea rezultatelor campaniilor de sensibilizare recent încheiate și, dacă este necesar, propunerea unor activități de urmărire care să vizeze sectoarele cu risc mare de corupție*
 - *Raportarea cu privire la aplicarea măsurilor de reducere a oportunităților de corupție și de sporire a transparenței administrației locale, precum și cu privire la sancțiunile aplicate persoanelor cu funcții publice, în special acelorora din cadrul administrației locale*

Notă:

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

1. INTRODUCERE

Prezentul raport tehnic stabilește informațiile și datele pe care Comisia le-a utilizat ca bază pentru analiza sa. Aceste informații au fost colectate dintr-o varietate de surse. În ultimii cinci ani, Comisia a acordat o atenție deosebită colectării de informații și aprofundării cunoștințelor despre România, combinând dialogul la fața locului cu interlocutori-cheie, o prezență permanentă în Reprezentanța Comisiei, precum și cunoștințele și experiența specialiștilor din alte state membre. Comisia a avut, de asemenea, avantajul de a lucra îndeaproape cu guvernele succesive ale României, care au oferit răspunsuri detaliate și concentrate la o serie de chestionare, precum și cu o varietate de organisme judiciare și guvernamentale-cheie. Prezentul raport tehnic face mai multe referiri la rapoarte anterioare ale Comisiei în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), care oferă o evidență colectivă a progreselor înregistrate de la aderarea României la UE.

Prezentul raport tehnic sintetizează evoluțiile înregistrate pe tot parcursul perioadei de cinci ani. Cu toate acestea, ar trebui remarcat că raportul a fost redactat într-o perioadă marcată de schimbări rapide în România, cu implicații pentru multe dintre problemele ridicate.

O serie de decizii ale Guvernului și Parlamentului din săptămâna care a început la 2 iulie au ridicat probleme serioase în ceea ce privește respectarea independenței justiției și a statului de drept în România. Aceste decizii au părut că elimină în mod deliberat controlul constituțional eficace al deciziilor politice. Printre aceste decizii s-au numărat măsuri deliberate de limitare a atribuțiilor Curții Constituționale¹, înlocuirea mai multor funcționari de rang înalt² și modificarea normelor privind referendumul³. O parte din aceste decizii au fost contrare cerințelor constituționale⁴. Aceste evenimente au fost însoțite de presiuni asupra magistraților⁵.

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

Reforma sistemului judiciar este una dintre cele două teme majore monitorizate în cadrul mecanismului de cooperare și verificare în România. La momentul aderării, s-a concluzionat că rămân deficiențe în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar românesc, care necesită reforme suplimentare. Aceste reforme s-au axat pe necesitatea consolidării eficienței

¹ Competența de analiză a hotărârilor (spre deosebire de legi) adoptate de Parlament a fost eliminată din atribuțiile Curții Constituționale la 4 iulie prin Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) 38/2012. Această ordonanță a fost publicată și a intrat în vigoare la aceeași dată. O dispoziție juridică identică propusă anterior de Parlament într-un proiect de lege a fost declarată neconstituțională la data de 9 iulie.

² Aceasta se referă în special la înlocuirea Avocatului Poporului la data de 3 iulie.

³ Normele de validare a referendumului de demitere a președintelui Băsescu au fost modificate prin Ordonanța de urgență a Guvernului la data de 5 iulie. Curtea Constituțională a solicitat ulterior că, pentru validarea referendumului, ar trebui să se înregistreze o participare de cel puțin 50 % plus 1 din alegătorii înscriși pe listele electorale.

⁴ De exemplu, au fost aduse modificări competențelor Curții Constituționale prin OUG, ceea ce nu este permis în temeiul articolului 115 din Constituție. Ordonanțele de urgență ale Guvernului pot fi atacate direct la Curtea Constituțională numai de către Avocatul Poporului.

⁵ Curtea Constituțională a publicat un comunicat de presă la data de 6 iulie potrivit căruia un judecător a primit amenințări înaintea unei hotărâri care urma să fie adoptată în aceeași zi.

și consecvenței procesului judiciar, precum și a transparenței și responsabilității sistemului judiciar.

Statisticile CEDO arată că, într-un clasament al statelor membre ale UE, România se situează pe locul al doilea ca număr de hotărâri CEDO în curs de executare. Un număr mare dintre acestea vizează dificultățile legate de executarea hotărârilor civile, durata excesivă a procedurilor civile, absența unor căi de atac eficiente și anchete penale ineficiente⁶.

Mai precis, această situație a implicat adoptarea unor noi coduri, punerea în aplicare a unor măsuri de unificare a jurisprudenței, consolidarea gestionării resurselor umane în cadrul sistemului judiciar, restructurarea Ministerului Public, precum și consolidarea capacității și responsabilității Consiliului Superior al Magistraturii și a transparenței, responsabilității și integrității sistemului judiciar în ansamblul său.

Reforma cadrului juridic și noile Coduri

O componentă centrală a inițiativelor autorităților române privind reforma judiciară a fost aceea de modernizare a legislației. Începând din 2007, România a adoptat noi coduri de fond în materie civilă și penală, precum și codurile de procedură însoțitoare. Acesta a fost un demers legislativ semnificativ, care a necesitat eforturi importante din partea puterii executive, a celei legislative și a celei judiciare. În ansamblu, noile coduri vizează modernizarea dreptului material și îmbunătățirea eficienței și coerenței procesului judiciar.

Modernizarea dreptului material a inclus eforturi de sporire a predictibilității sistemului judiciar, prin reglementarea mai clară a domeniilor de drept civil și penal⁷. Noile coduri materiale au introdus, de asemenea, posibilități (cum ar fi posibilitatea de a obține divorțul înaintea notarului, dacă divorțul este de comun acord) care pot contribui la reducerea volumului de muncă al instanțelor.

Noile coduri de procedură conțin o varietate de abordări noi, care au ca scop consolidarea consecvenței și eficienței procesului judiciar. Reforme semnificative sunt realizate prin ambele coduri în ceea ce privește dispozițiile jurisdicționale și procedurile de judecată, inclusiv introducerea unei noi proceduri de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru a facilita unificarea jurisprudenței. Noul Cod de procedură penală introduce, de asemenea, „principiul oportunității” pentru urmărirea penală, un judecător de cameră preliminară – care ar trebui să verifice legalitatea rechizitoriului, probelor și actelor procedurale, evitând, astfel, situația ca aceste probleme să întârzie procesul pe fond – și o procedură de recunoaștere a vinovăției înaintea instanței de judecată⁸.

Cu toate acestea, în pofida adoptării noilor coduri materiale în anul 2009 și a noilor coduri de procedură în anul 2010, până în prezent doar noul Cod civil a intrat în vigoare. Acest cod a intrat în vigoare în octombrie 2011. Noul Cod de procedură civilă este programat să intre în

⁶ Din aproximativ 151 600 de cereri pendente înaintea unui complet judiciar la 1 ianuarie 2012, 8,1 % au fost depuse împotriva României.

⁷ Noul Cod civil, de exemplu, reunește reglementările privind persoanele fizice, relațiile familiale și comerciale într-un singur loc. Noul Cod penal, de exemplu, reglementează într-o manieră mai clară regimul de sancționare, inclusiv aplicarea de amenzi și penalități suplimentare, penalitățile care se aplică în cazul inculpaților condamnați pentru infracțiuni multiple, precum și criteriile de individualizare a sancțiunilor.

⁸ Alte reforme eficientizează gestionarea probelor. În conformitate cu noul Cod de procedură penală, numai probele contestate de către părți vor trebui readministrate în instanță. Noul Cod penal include, de asemenea, infracțiuni de obstrucționare a justiției (sfidarea curții) care vor incrimina refuzul martorilor/părților de a se înfățișa în instanță atunci când sunt citați (citate). În prezent, în aceste cazuri se pot aplica doar sancțiuni administrative și procedurale.

vigoare la data de 1 septembrie a acestui an⁹. Activitatea de punere în aplicare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală este în curs, intrarea în vigoare fiind prevăzută pentru anul 2013.

Punerea în aplicare s-a dovedit a fi și rămâne o sarcină dificilă pentru instituțiile din România. Este nevoie de eforturi suplimentare semnificative pentru a asigura aplicarea armonioasă a celorlalte coduri. În acest sens, sunt necesare inclusiv eforturi legislative suplimentare, noul Cod penal și noul Cod de procedură penală având încă nevoie de adoptarea legislației de punere în aplicare – un pas important spre asigurarea securității juridice și stabilirea unei date clare de punere în aplicare – dar și de alte măsuri esențiale, inclusiv formare profesională, noi recrutări, restructurări interne și alte măsuri manageriale și organizatorice, precum și de campanii de informare publică¹⁰.

În luna iulie a anului 2011, Comisia a recomandat instituțiilor românești să însoțească intrarea în vigoare a noului Cod civil și să adopte un plan cuprinzător de punere în aplicare pentru a ghida eforturile de punere în aplicare a celor trei noi coduri rămase¹¹. Ministerul Justiției a elaborat și finalizat un plan de punere în aplicare la începutul anului 2012, în urma consultărilor cu alte instituții. Cu toate acestea, deși acoperă principalele probleme, adoptarea acestuia de către alte instituții și implicarea activă a acestora pare incertă. În plus, o serie de detalii încă trebuie clarificate, decizii importante încă trebuie adoptate de puterea executivă și cea judiciară, iar planul nu pare să fi evoluat într-o foaie de parcurs cuprinzătoare și dinamică, astfel cum s-a preconizat¹². Prin urmare, eforturile rămân disperate, ceea ce reprezintă un risc permanent pentru eficiența și eficacitatea punerii în aplicare¹³.

Punerea în aplicare a fost complicată și mai mult de decizia autorităților române de a elabora un studiu de impact abia după adoptarea codurilor. În prezent, a fost elaborat un studiu, care este utilizat ca instrument pentru facilitarea punerii în aplicare, identificării necesităților de resurse, precum și a altor necesități asociate punerii în aplicare. Totuși, această întârziere a prelungit procesul de punere în aplicare și a deschis calea unor apeluri de reîncepere a discuțiilor pe marginea elementelor centrale ale noilor coduri, argumentul fiind că, deoarece implicațiile reale practice și legate de resurse nu au fost luate în considerare în procesul de elaborare a politicilor, legislația de punere în aplicare ar trebui să includă modificări care să schimbe efectiv codul în sine.

În aceste condiții, se impune, prin urmare, continuarea eforturilor pentru finalizarea reformei inițiate prin elaborarea noilor coduri. De asemenea, este în continuare prea devreme pentru a

⁹ Procedura de sesizare a Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, prevăzută în Noul Cod de procedură civilă va intra în vigoare separat, la 1 ianuarie 2013.

¹⁰ Legea de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă a fost adoptată de Parlament la 8 mai 2012. Legea de punere în aplicare a noului Cod de procedură penală a fost trimisă Parlamentului în 2010, însă în prezent se află în dezbateri în camera decizională, Camera Deputaților.

¹¹ A se vedea Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, COM(2011) 460 pagina 8

¹² De exemplu, o astfel de întrebare este cum trebuie procedat în cazul instanțelor mici cu un număr insuficient de judecători pentru a pune în aplicare noul Cod de procedură penală. Planul prevede închiderea acestor instanțe, însă se pare că decizia politică de urmărire a acestui demers nu a fost încă adoptată.

¹³ Un astfel de exemplu este decizia că noua procedură de sesizare a Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cuprinsă în noul Cod de procedură civilă nu va intra în vigoare odată cu restul codului în luna septembrie, ci va fi amânată până în luna ianuarie 2013. Această întârziere este justificată de necesitatea de a recruta personal suplimentar la Înalta Curte pentru a asigura buna funcționare a acestui nou mecanism. Cu toate acestea, întârzierea ridică întrebări cu privire la rigurozitatea considerentului care a stabilit data punerii în aplicare a codului în ansamblu, ridicând, totodată, întrebări cu privire la eficiența pregătirilor pentru punerea în aplicare, având în vedere că în cei doi ani de la adoptarea codului nu s-a dovedit a fi posibilă pregătirea pentru aplicarea acestor dispoziții.

formula concluzii cu privire la efectele noilor coduri, pentru a vedea dacă acestea și-au atins obiectivele de modernizare a cadrului legal și de consolidare a eficienței și coerenței procesului judiciar¹⁴. În consecință, autorităților române le revine sarcina de a consolida și intensifica eforturile de punere în aplicare a noilor coduri rămase și, ulterior, de a se concentra asupra identificării efectelor concrete rezultate.

Între timp, pentru accelerarea unora dintre reforme, în 2010 a fost adoptată o Lege a micii reforme, de modificare a codurilor de procedură existente, cu scopul de a accelera procedurile judiciare și de a spori calitatea acestora. Principalele reforme au consolidat eficiența urmăririi penale prin faptul că au permis acuzării să preia motivațiile poliției în cazuri simple în care procurorul decide să nu deschidă o anchetă și prin introducerea mai multor posibilități pentru acuzare de a nu urmări cazurile în care dovezile existente nu justifică o anchetă ulterioară. Alte modificări au vizat accelerarea proceselor – simplificarea procedurilor de citare și introducerea unei proceduri de pledare a vinovăției – precum și consolidarea eficienței mecanismelor existente de unificare a jurisprudenței. Reacția practicienilor sugerează în mod clar concluzia că această lege a avut un impact pozitiv, anticipând, în unele cazuri, dispozițiile noilor coduri.

Unificarea jurisprudenței

La data aderării României la Uniunea Europeană, interpretarea și aplicarea inconsecventă a legii au fost identificate drept o vulnerabilitate persistentă.

De la aderare, reformele legislative majore adoptate au urmărit să consolideze mecanismele de unificare a jurisprudenței. Răspunzând în parte recomandărilor formulate de Comisie în 2009 și 2010, Legea micii reforme a modificat competența Înaltei Curți, prin reducerea sferei de competență a acesteia ca primă instanță și primă instanță de apel, cu scopul de a ajuta Curtea să se concentreze pe casație și pe unificarea jurisprudenței. De asemenea, a fost simplificat recursul în interesul legii, un mecanism extraordinar existent pentru soluționarea, în cazurile viitoare, a chestiunilor juridice care decurg din decizii finale inconsecvente¹⁵. Noile coduri de procedură consolidează aceste reforme, revizuirea regimurilor jurisdicționale, concentrarea jurisdicției pentru recurs la Înalta Curte și reorientarea recursului asupra scopului principal de casație. În completarea recursului în interesul legii, noile coduri de procedură introduc, de asemenea, un nou mecanism, mai proactiv, de unificare a jurisprudenței. Această procedură de sesizare a Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile permite unei curți care pronunță o hotărâre în ultimă instanță să adreseze întrebări Înaltei Curți pentru a obține o hotărâre interpretativă, obligatorie atât pentru curtea în cauză, cât și pentru cazurile viitoare.

Reformele realizate prin Legea micii reforme au fost bine primite de practicieni și au condus la îmbunătățiri reale în ceea ce privește eficiența în soluționarea recursurilor în interesul legii¹⁶. Cu toate acestea, numărul total de recursuri soluționate prin acest mecanism rămâne

¹⁴ Acest lucru este valabil și pentru noul Cod civil care este în prezent în vigoare. Perioada de timp de la intrarea în vigoare este prea scurtă pentru a formula concluzii complete.

¹⁵ Raportul Comisiei din 22 iulie 2009, COM(2009) 401, a recomandat României „să consolideze rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție în unificarea jurisprudenței, inclusiv prin simplificarea procedurii privind recursurile în interesul unei interpretări și aplicări coerente a legii ...”. Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, COM(2010) 401, a recomandat României să „aibă în vedere revizuirea competenței Înaltei Curți de Casație și Justiție prin reducerea competenței de judecare a cauzelor în primă instanță și limitarea judecării recursurilor la chestiuni de drept. Luarea în considerare a implementării altor măsuri propuse de Înalta Curte într-un proiect de lege pentru îmbunătățirea unificării juridice”.

¹⁶ Aceste recursuri sunt, în prezent, soluționate sistematic și motivate, iar deciziile sunt publicate în termen de patru luni și jumătate de la notificarea Curții.

scăzut, ceea ce pune sub semnul întrebării contribuția sa la rezolvarea problemei jurisprudenței inconsecvente¹⁷. Mai multe reforme de anvergură sunt introduse de noile coduri de procedură. Aceste coduri oferă posibilitatea Înaltei Curți de a-și consolida și intensifica rolul important în unificarea jurisprudenței și în îndeplinirea responsabilităților consacrate prin Constituție¹⁸.

Rămâne de văzut modul în care dispozițiile jurisdicționale revizuite și noua procedură privind pronunțarea unei hotărâri prealabile vor funcționa în practică¹⁹. Înalta Curte va trebui să fie pregătită pentru sarcinile sale revizuite. Filtre adecvate vor trebui instituite pentru a stabili admisibilitatea clară a recursurilor sau a sesizărilor Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile. În prezent, nu este clar dacă aceste filtre sunt instituite²⁰.

Înalta Curte va avea un rol crucial pentru succesul reformelor legislative în stabilirea unor măsuri și mecanisme eficiente de unificare a jurisprudenței. Înalta Curte a început să adopte măsuri pentru a se pregăti pentru noile sale sarcini, să efectueze simulări legate de modul în care va gestiona noile sesizări în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile și să obțină finanțare pentru a angaja un număr mic de magistrați asistenți suplimentari, care, în mare parte, se vor dedica oferirii de asistență comitetelor responsabile pentru soluționarea recursurilor în drept și a sesizărilor în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile²¹. Cu toate acestea, continuă să existe incertitudini legate de măsura în care competența Înaltei Curți a fost remodelată corespunzător. Din motive constituționale, Înalta Curte de Casație și Justiție are de gestionat un volum de lucru semnificativ în ceea ce privește procesele în primă instanță în cauze penale, fiind nevoită, de asemenea, să se pronunțe asupra unui număr semnificativ de alte decizii de procedură, cum ar fi asupra transferului de dosare între instanțe. În unele dintre aceste cazuri, Înalta Curte a demonstrat că poate asigura funcția de furnizare de bune practici, însă ar putea fi avut în vedere transferul de la Înalta Curte a unora dintre aceste competențe pentru a-i permite acestuia să se concentreze mai mult asupra rolului său de curte de casație.

¹⁷ În anul 2011, au fost soluționate 33 de recursuri în interesul legii. Această cifră contrastează cu cele 73 soluționate în 2007, 46 în 2008 și 37 în 2009. Între luna ianuarie și 11 iunie 2012, 9 recursuri în interesul legii au fost soluționate.

¹⁸ Articolul 126 alineatul (3) din Constituția României prevede că: „Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești”.

¹⁹ Propunerile pentru o lege separată privind unificarea jurisprudenței depuse elaborate în 2010 nu au fost, în cele din urmă, dezvoltate.

²⁰ În temeiul noului Cod de procedură civilă, criteriile de admisibilitate a recursurilor au fost înăsprite, în comparație cu Codul de procedură actual. În temeiul noului Cod de procedură, aceste recursuri pot fi, de asemenea, formulate numai de un avocat. La nivelul Înaltei Curți a fost introdus un mecanism de filtrare. Pentru noul mecanism de sesizare a Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, niciun mecanism de filtrare nu a fost introdus la Înalta Curte; în schimb, aceasta se va baza pe instanța de trimitere pentru verificarea admisibilității. Rămâne de văzut modul în care aceste mecanisme vor funcționa în practică. Raportul Comisiei din iulie 2011, COM(2011) 460 final, a stabilit, în ceea ce privește noua procedură de sesizare a Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, „aplicarea unor norme stricte care să însoțească noul mecanism va fi necesară pentru a evita ca sesizările nefondate ale Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile să întârzie în mod nejustificat procesele”. Având în vedere că noile coduri de procedură pot impune sarcini suplimentare asupra Înaltei Curți, revizuirile codurilor de procedură existente ar putea, de asemenea, ajuta Curtea în îndeplinirea cerințelor noilor coduri de procedură în perioada de tranziție, cum ar fi limitarea temeiurilor de recurs în temeiul Codului de procedură existent.

²¹ Hotărârea Guvernului 108/2012 din 28 februarie 2012 a aprobat completarea schemei de personal a Înaltei Curți de Casație și Justiție cu 10 magistrați asistenți suplimentari. Șapte dintre acești magistrați asistenți suplimentari vor asista comitetele responsabile pentru soluționarea recursurilor în interesul legii și a sesizărilor Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile. Procedura de recrutare este în curs.

Alte schimbări de organizare în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție ar putea consolida, de asemenea, eficiența procedurilor judiciare.

Reformele legislative în sine nu vor soluționa inconsecvența jurisprudenței. Este necesară, de asemenea, recunoașterea importanței acestui aspect în cadrul sistemului judiciar. Din 2007, autoritățile române au luat și o serie de măsuri practice pentru promovarea unei jurisprudențe consecvente în rândul magistraților, inclusiv reuniuni, seminarii de formare și îmbunătățiri în publicarea hotărârilor judecătorești motivate. Cu toate acestea, sunt necesare eforturi suplimentare. Se pare că unele cercuri manifestă o reticență persistentă față de respectarea jurisprudenței instanțelor superioare. Această situație împiedică – și ar putea continua să împiedice – efectul unificator al recursurilor la curtea de casație²². Acest lucru necesită o schimbare culturală și un impact mai mare al acestor probleme în cadrul sistemului de evaluare și de promovări.

Întâlnirile între Înalta Curte de Casație și Justiție și Curțile de Apel pentru discutarea problemelor de jurisprudență au încetat din cauza lipsei de finanțare. Sistemul de video-conferință, achiziționat pentru a permite ca aceste discuții să aibă loc la distanță este, de asemenea, foarte rar utilizat, din cauza constrângerilor bugetare. Trebuie asigurată finanțarea adecvată. Accesul la jurisprudență rămâne, de asemenea, un impediment major. Publicarea online a tuturor motivațiilor curții, o recomandare a Comisiei, nu a fost încă realizată²³. Aceasta include Înalta Curte, care încă nu publică online toate hotărârile sale motivate, reflectând atât constrângeri legate de resurse, cât și recunoașterea existenței, chiar și în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție, a unor exemple de jurisprudență inconsecventă. În cazul altor instanțe, situația este și mai dificilă. Jurindex, o bază de date online accesibilă publicului, nu este actualizată la zi și conține doar o gamă limitată de decizii din perioada 2008-2010, în timp ce secțiunea publică a portalului instanțelor gestionat de Ministerul Justiției conține și mai puține decizii, doar o fracțiune din numărul total de decizii emise în fiecare an. Baza de date internă este, de asemenea, insuficient de cuprinzătoare, ridicând probleme deosebite judecătorilor care se pronunță în ultimă instanță la Curțile de Apel, care pot accesa deciziile numai de la Curtea de Apel de circumscripție. Aceste probleme împiedică atât unificarea jurisprudenței, cât și transparența și responsabilitatea actului de justiție.

Inconsecvența și lipsa de predictibilitate a jurisprudenței instanțelor au fost, de asemenea, identificate ca o problemă majoră pentru comunitatea de afaceri și pentru societate, în general. Rapoarte privind decizii inconsecvente continuă să apară și noile coduri pot pune sever la încercare capacitatea sistemului judiciar de a asigura o jurisprudență coerentă, existând posibilitatea de a se exacerba, pe termen scurt, provocările pe care le reprezintă jurisprudența inconsecventă. Acest lucru necesită intensificarea eforturilor sistemului judiciar. Deși jurisprudența inconsecventă este recunoscută ca o vulnerabilitate majoră de către autoritățile române, puține au fost încercările de cartografiere a acestei vulnerabilități. Aceasta nu face decât să îngreuneze și mai mult măsurarea impactului măsurilor adoptate.

²² Acesta este motivul pentru care România a antrenat introducerea mecanismelor extraordinare de recurs în interesul legii și de sesizare a Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru unificarea jurisprudenței.

²³ Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, COM(2010) 401 final, a recomandat României „să asigure faptul că jurisprudența completă a instanțelor este publicată și accesibilă tuturor, într-o manieră ușor de utilizat, care să faciliteze căutarea”. Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, COM(2011) 460 final, a reiterat această recomandare, sugerând ca România să „să ajungă la publicarea electronică a întregii jurisprudențe”.

Capacitate, resurse umane și reforma structurală a sistemului judiciar

La data aderării, eficiența figura pe locul doi ca importanță în ceea ce privește vulnerabilitățile sistemului românesc de justiție. Aceasta era direct influențată de capacitatea sistemului. Din anul 2007, sume importante au fost alocate pentru reforma sistemului judiciar, atât din surse externe, cât și interne. În luna martie a anului 2012, erau finalizate proiecte în valoare totală de 57 de milioane EUR, alte proiecte în valoare totală de 9 milioane EUR erau în curs, iar în curs de evaluare se aflau altele în valoare de 13 milioane EUR. De asemenea, a fost contractat un împrumut de la Banca Mondială în valoare de 81 de milioane EUR cu scopul de a sprijini reforma din sistemul judiciar. Tranchele împrumutului au însumat 36 de milioane EUR. Ca urmare a împrumutului, au fost construite două instanțe noi, lucrările de construcție au fost finalizate la alte opt instanțe și sunt în curs la alte patru instanțe. Împrumutul a finanțat sau continuă să finanțeze asistență tehnică și achiziția unui sistem informatic integrat pentru gestionarea resurselor în cadrul sistemului judiciar.

Din 2007 a crescut numărul posturilor de judecători și procurori, fiind alocate în plus 54 de posturi de judecători și 66 de posturi de procurori. De asemenea, numărul magistraților detașați din magistratură a fost redus semnificativ și a fost creat un fond special de rezervă de 100 de posturi de magistrați finanțate pentru a permite magistraților suplimentari să fie alocați la instanțele sau parchetele cu posturi temporar vacante – și, deci, blocate – și cu un volum de muncă disproporționat²⁴.

Cu toate acestea, aspectele legate de capacitate și resurse continuă să ridice probleme importante pentru sistemul judiciar. Rapoartele Comisiei în cadrul MCV au urmărit îndeaproape aceste aspecte. Deși între 2007 și 2011, au fost numiți în fiecare an un număr semnificativ de noi magistrați, sistemul judiciar s-a luptat să recruteze un număr suficient de noi magistrați pentru a face față ieșirilor din sistem, iar progresele înregistrate în reducerea numărului total de posturi vacante în cadrul sistemului judiciar au fost neglijabile²⁵. Drept urmare, între 2007 și 2011, numărul total de posturi vacante de procurori a scăzut cu doar 103 posturi, iar numărul de posturi vacante de judecători cu doar 8 posturi²⁶.

Continuă să existe dezechilibre semnificative de personal, cu variații notabile în ceea ce privește volumul de muncă raportat între instanțele de la același nivel de jurisdicție și între instanțele de la niveluri diferite de jurisdicție. Rapoartele MCV au remarcat în mod constant necesitatea redistribuirii posturilor vacante²⁷. Redistribuirile care au avut loc nu au fost

²⁴ Între 2007 și 2010, numărul magistraților detașați a scăzut cu 30 %. Fondul de rezervă a devenit pe deplin funcțional în anul 2008. Acesta permite instanțelor sau parchetelor cu posturi temporar vacante (de exemplu, ca urmare a unei detașări sau a unui concediu de maternitate) să angajeze magistrați suplimentari. Postul este returnat fondului următoarea dată când apare un loc vacant permanent la o instanță sau la un parchet. Fondul finanțează până la 50 de posturi de judecători și 50 de posturi de procurori. Între 2008 și 2011, prin intermediul fondului au fost ocupate 59 de posturi.

²⁵ Între 2007 și 2011, au fost numiți 981 de noi judecători și 841 de noi procurori. Aceste cifre au inclus un număr de procurori renumiți judecători (113 în total) și un număr mic de judecători care s-au transferat pentru a deveni procurori (17 în total). În cursul aceleiași perioade, 793 de judecători și 635 de procurori au fost eliberați din funcție

²⁶ În 2007 au existat 347 de posturi vacante de judecător și 540 de posturi vacante de procuror. Începând din 2011, posturile vacante de judecător au fost în număr de 339, iar cele de procuror au fost în număr de 437.

²⁷ Raportul Comisiei din 22 iulie 2009, COM(2009) 401 final, a recomandat ca România să adopte „măsuri de urgență, cum ar fi transferul posturilor vacante acolo unde este cea mai mare nevoie de ele (inclusiv transferuri între grade de jurisdicție diferite)...”. Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, COM (2010) 401 final, a recomandat ca România „să adopte măsuri imediate de reducere a dezechilibrelor de capacitate printr-o extindere a transferului posturilor vacante între regiunile de apel și între gradele de jurisdicție și prin utilizarea la maxim a delegării magistraților la sedii cu probleme acute de personal”.

suficient de extinse pentru a remedia discrepanțele dintre instanțele judecătorești și nu s-a încercat o redimensionare temeinică a schemei de personal. Introducerea noilor coduri reprezintă oportunitatea de a întreprinde o reorganizare fundamentală, însă aceasta nu pare să se producă acum, astfel că deficiențele existente în cadrul sistemului vor persista. O deficiență fundamentală a sistemului judiciar românesc este absența, în continuare, a unor mecanisme efective de măsurare a volumului de muncă și a performanței în cadrul sistemului judiciar și, prin urmare, formularea unor judecăți informate în materie de management cu privire la numărul necesar de magistrați și locul unde este nevoie de aceștia. Cu toate acestea, acum a fost lansat un proiect important, care urmărește să abordeze această deficiență și care, odată complet, poate fi utilizat ca bază pentru o reorganizare fundamentală²⁸.

Până de curând, au continuat să fie ridicate întrebări cu privire la profesionalismul și obiectivitatea deciziilor în materie de resurse adoptate de Consiliul Superior al Magistraturii, fiind aduse acuzații cu privire la luarea unor decizii subiective și tendința ca perspectivele de carieră ale magistraților să prevaleze asupra gestionării optime a resurselor umane ale sistemului²⁹.

Aproape jumătate din totalul noilor magistrați recrutați în cursul ultimilor cinci ani începând din 2007 au fost recrutați prin utilizarea dispozițiilor din lege care permit intrarea directă extraordinară în magistratură, spre deosebire de procedura uzuală de doi ani de formare la Institutul Național al Magistraturii³⁰. Autoritățile au justificat situația drept deficit de capacitate în cadrul sistemului judiciar – reflectând incapacitatea conducerii acestuia de a estima necesarul de resurse umane pe termen mediu și lung – dar și constrângerile de capacitate la Institutul Național al Magistraturii. Comisia a recomandat creșterea capacității institutului de a instrui noi magistrați în rapoartele MCV din 2010 și 2011, însă această capacitate nu a fost încă sporită semnificativ. Numărul total de stagiați inițiali pe care institutul îi poate găzdui este încă limitat la aproximativ 200 pe an, iar institutul se confruntă în continuare cu constrângeri legate de sediul pe care îl ocupă. Volumul de formare continuă oferit a scăzut, de asemenea, semnificativ din anul 2007³¹. Cu toate acestea, este posibil ca primele măsuri de remediere a acestor deficiențe persistente să înceapă a fi adoptate acum, cu creșteri de finanțare pentru formarea profesională inițială și continuă și dispoziția de a angaja 15 formatori suplimentari³². Consolidarea în continuare a capacității institutului ar fi necesară pentru a se asigura faptul că resursele reflectă în mod adecvat necesitățile de recrutare și de formare ale sistemului judiciar.

Utilizarea la scară largă a căii de intrare directă în magistratură a ridicat, de asemenea, întrebări cu privire la rigurozitatea procedurilor de selecție aplicate acestor candidați și la pregătirea noilor candidați astfel recrutați. Autoritățile române au luat treptat măsuri pentru abordarea acestor probleme, însă nu înainte de a utiliza în mod semnificativ aceste canale de

²⁸ Acest proiect, „Stabilirea și implementarea volumului optim de muncă pentru judecători și grefieri și asigurarea calității activității instanțelor”, este finanțat printr-un împrumut acordat de Banca Mondială.

²⁹ De exemplu, în mare parte din ultimii cinci ani, în momentul lansării concursurilor de promovare, Consiliul a decis să publice pentru promovare toate posturile vacante la nivelul instanțelor superioare și al parchetelor, și nu să se limiteze la acele posturi unde cererile impuse de volumul de muncă necesită ocuparea acestora.

³⁰ În total, 448 de noi judecători (45 % din total) și 424 de noi procurori (50 % din total) au fost recrutați în temeiul acestor dispoziții de intrare directă.

³¹ În 2011, Institutul a organizat 191 de seminarii de formare continuă, o cifră ușor mai mare decât în 2009 sau 2010, însă mult mai scăzută decât în 2007, când au fost organizate 282 de seminarii. Aceasta se traduce într-o scădere de o treime a timpului total de formare de care beneficiază, în medie, magistrații.

³² Cheltuielile alocate formării inițiale au crescut de la aproximativ 10 milioane RON pe an în perioada 2009-2011 la peste 15 milioane RON în 2012. Cheltuielile alocate formării continue au crescut, de asemenea, de la aproximativ 2 milioane RON la 3,7 milioane RON.

recrutare. În perioada 2007-2008, 164 de magistrați au fost numiți fără un concurs riguros. Legea în vigoare la acea vreme le permitea profesioniștilor din domeniul juridic care au acumulat 10 ani de experiență să intre direct în magistratură, sub rezerva unui interviu simplu înaintea Consiliului Superior al Magistraturii. În urma preocupărilor exprimate de Comisie, această posibilitate a fost eliminată. În locul acesteia, s-a utilizat în mare măsură o alternativă, metoda admiterii directe în magistratură prin examen, pentru profesioniștii din domeniul juridic care au acumulat cinci ani de experiență. Din anul 2007, 708 noi magistrați au fost recrutați prin această metodă. Cu toate acestea, deoarece aceste persoane recrutate au susținut până acum examinări mai puțin cuprinzătoare decât candidații institutului (care, ulterior, ar trebui, de asemenea, să susțină o serie de examene suplimentare) și au beneficiat doar de o scurtă perioadă de formare post-recrutare, au rămas întrebări în ceea ce privește nivelul echivalent de pregătire pentru sarcinile lor. În urma preocupărilor exprimate de Comisie, în luna aprilie a anului 2012, Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat modificări la regulamentele interne pentru instituirea unor examene echivalente de intrare la institut și de intrare directă în magistratură, precum și pentru extinderea perioadei de formare a persoanelor intrate direct, de la o lună la două luni. Cu toate acestea, rămâne de văzut dacă această reformă va ajunge suficient de departe. Propunerile de extindere a perioadei de formare inițială la șase luni au fost analizate, însă nu au fost încă adoptate, și ar constitui un pas înainte în asigurarea apropierii standardelor utilizate pentru recruții intrați direct în magistratură de standardul aferent celor care urmează în prealabil cursurile Institutului.

Ritmul de lucru la punerea în aplicare a altor reforme structurale pentru sistemul judiciar a fost, de asemenea, lent. S-au înregistrat puține progrese în raționalizarea distribuției teritoriale a instanțelor și parchetelor. În anul 2005, experții externi au recomandat închiderea și restructurarea unui număr semnificativ de instanțe³³. În 2010, Guvernul a înaintat un proiect de lege ce propunea închiderea a 15 instanțe, actualmente funcționale, și a parchetelor asociate acestora³⁴. Cu toate acestea, în Parlament numărul de propuneri s-a redus semnificativ, în final fiind închise doar trei instanțe de lucru și parchetele asociate acestora³⁵. Aceste închideri au eliberat pentru realocare doar șapte posturi de judecători și nouă posturi de procurori. Raționalizarea ulterioară a Curții a fost discutată, însă nicio lege nu a fost încă propusă.

O evoluție lentă s-a înregistrat și în ceea ce privește introducerea altor reforme propuse cu mult timp în urmă. Au fost lansate programe-pilot în domenii-cheie, inclusiv transferul anumitor sarcini administrative de la judecători la grefieri (program-pilot desfășurat în perioada 2006-2010) și introducerea managerilor de instanță pentru a elimina o parte din povara sarcinilor administrative de la conducerea instanței (program-pilot desfășurat în 2009). Totuși, acestea nu au fost încă lansate la nivel național și nu s-a realizat evaluarea convenită a împărțirii optime a responsabilităților, a procedurilor de numire a acestor funcționari și a liniilor lor de responsabilitate. A fost propus un proiect de lege în Parlament în toamna anului 2011 și, în prezent, este în dezbateri în Parlament.

³³ Experții externi au recomandat închiderea a 28 de instanțe mici și închiderea efectivă a altor 14 instanțe mici care urmau să se alăture unor instanțe mai mari. Alte 12 instanțe mici au fost propuse pentru fuziune în scopul creării a șase instanțe de dimensiuni eficiente. A se vedea „Studiu privind raționalizarea instanțelor din România”, Terry R Lord și Jesper Wittrup, martie 2005, pagina 30.

³⁴ Propunerile au prevăzut, de asemenea, eliminarea din lista instanțelor cuprinsă în legislație a încă nouă instanțe și a parchetelor asociate acestora, care erau incluse în legislație, însă nu erau funcționale în practică.

³⁵ Legea 148/2011, astfel cum a fost adoptată, a eliminat, de asemenea, din codul de legi cele nouă instanțe nefuncționale și parchetele asociate acestora. Cu toate acestea, pentru că aceste instanțe nu aveau nici schemă de personal alocată, nici magistrați atașați, închiderea lor va fi oferit cel mult doar o economie financiară nesemnificativă.

Punerea în aplicare a unei revizuirii generale a funcționării sistemului judiciar reprezintă o oportunitate de a opera schimbări mai cuprinzătoare. Revizuirea, finanțată din fonduri UE și asumată de Banca Mondială, a fost contractată în luna februarie a anului 2012 și ar trebui să fie finalizată în 9-12 luni. Revizuirea evaluează alocarea resurselor, organizarea, funcționarea și performanța sistemului judiciar. Aceasta ar trebui să ofere recomandări pe termen scurt, mediu și lung pentru a indica direcția reformei sistemului judiciar, precum și un mecanism de revigorare a reformelor structurale și privind capacitatea.

Consiliul Superior al Magistraturii și Inspekția Judiciară

Problemele de integritate și responsabilitate au reprezentat a treia preocupare majoră care afectează sistemul judiciar românesc identificată la data aderării. Aceste preocupări au fost strâns legate de capacitatea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și a Inspekției Judiciare de a asigura un sistem judiciar transparent, responsabil și eficient și de a menține cele mai înalte standarde de integritate în cadrul sistemului.

În conformitate cu recomandările formulate în rapoartele MCV³⁶, din 2007, CSM a adoptat o serie de măsuri vizând îmbunătățirea transparenței sale instituționale. Acestea au inclus eforturi de consolidare a comunicării, extinderea progresivă a site-ului instituției și publicarea online a deciziilor sale, inclusiv a deciziilor disciplinare (din 2010). De la începutul anului 2011, ședințele Consiliului au fost difuzate parțial și online în timp real. Cu toate acestea, nu s-a atins o transparență deplină³⁷.

De asemenea, s-au depus eforturi pentru revizuirea regulamentelor interne în vederea consolidării obiectivității diverselor decizii de management de competența Consiliului. În anumite domenii, aceste eforturi au fost completate de importante reforme legislative inițiate de Guvern. În special, în 2011, Guvernul a propus modificări legislative care au adus îmbunătățiri substanțiale procedurii de selecție a judecătorilor Înaltei Curți de Casație și Justiție³⁸. Încercările de a utiliza regulamentele interne în vederea asigurării unei proceduri riguroase, obiective și transparente au eșuat, iar legislația a reflectat un efort susținut din partea Guvernului de a obține rezultate în rezolvarea acestei probleme³⁹. Legislația a fost adoptată de Guvern prin asumarea răspunderii în fața Parlamentului în luna decembrie a anului 2011. Prima procedură de selecție în temeiul acestei noi legi este, în prezent, în desfășurare.

³⁶ Raportul Comisiei din 22 iulie 2009, COM(2010) 401 final, a recomandat ca România „ să consolideze transparența și responsabilitatea Consiliului Superior al Magistraturii, inclusiv prin asumarea de către Consiliu a responsabilității pentru o abordare mai proactivă a recrutărilor, promovărilor, măsurilor disciplinare, transferurilor de personal și detașărilor, și prin publicarea hotărârilor motivate ale Consiliului într-un format clar și accesibil”.

³⁷ Constituția României prevede că deciziile Consiliului se adoptă prin vot secret. Cu toate acestea, Consiliul a interpretat, la rândul său, această prevedere constituțională ca însemnând că deliberările anterioare votului sunt tratate de Consiliu tot ca fiind confidențiale și, prin urmare, nu sunt disponibile publicului participant, și nici nu sunt difuzate online.

³⁸ Această atribuție importantă a fost timp de mulți ani o sursă de controverse. A fost una dintre problemele majore ridicate într-o petiție pentru „Integritate și Demnitate”, semnată de sute de magistrați în luna martie a anului 2010, în urma unor numiri controversate la Înalta Curte și în lumina a unui scandal de corupție majoră la Curte.

³⁹ Noua lege – Legea 300/2011 – a introdus o procedură de selecție în trei etape, care implică o evaluare a documentației candidatului, inclusiv a hotărârilor judecătorești elaborate de candidat în timpul carierei, un interviu și un examen scris. După primele două etape, candidatul trebuie să obțină cel puțin 80 de puncte pentru a putea susține examenul scris. Evaluarea documentației candidatului valorează maximum 75 de puncte, iar interviul valorează maxim 25 de puncte. În plus, pentru a pune bazele unei evaluări mai obiective și mai riguroase a candidaților, noua procedură aduce, de asemenea, o mai mare transparență, cererile candidaților fiind supuse examinării publicului.

Percepțiile publice ale integrității sistemului judiciar în ansamblul său sunt în mod inevitabil modelate de percepțiile CSM. În ultimii cinci ani, CSM a avut sarcina dificilă de a câștiga încrederea opiniei publice, din cauza mai multor cazuri care au adus atingere legitimității și credibilității Consiliului și care au părut să prezinte un Consiliu incapabil să recunoască faptul că protejarea reputației sistemului judiciar face parte din funcțiile sale fundamentale⁴⁰. Deciziile recente adoptate de CSM cu privire la protejarea într-o manieră mai proactivă a independenței justiției și a statului de drept, precum și la gestionarea de către CSM a unui număr de cazuri recente, reprezintă etape care arată că CSM este mai pregătit să își exercite rolul constituțional și să abordeze problema încrederii publice⁴¹.

CSM trebuie să autorizeze percheziția și arestarea magistraților. Toate cele 24 cereri de percheziție depuse începând cu anul 2007 au fost admise. Din cele 17 cereri de reținere și 22 de arestare preventivă, CSM a respins cererile într-un singur caz⁴².

CSM a recunoscut semnificația deosebită a integrității prin adoptarea în luna martie a acestui an a unei strategii de integritate în cadrul sistemului judiciar. Această strategie vizează creșterea transparenței sistemului judiciar, îmbunătățirea accesului la sistemul judiciar, consolidarea normelor etice și a integrității în cadrul sistemului și îmbunătățirea sistemului de răspundere disciplinară. Aceste obiective vor trebui susținute prin conducere proactivă și mecanisme specifice care să garanteze că toate nivelurile sistemului judiciar își recunosc obligațiile și contribuie cu rezultate.

De asemenea, au fost adoptate diferite măsuri în vederea consolidării Inspecției Judiciare și a sistemului disciplinar pentru magistrați. Acestea au inclus măsuri progresive privind consolidarea procedurii de recrutare a inspectorilor, inclusiv asigurarea reprezentativității regionale a persoanelor recrutate, statutul inspectorilor, precum și practicile interne de lucru în cadrul Inspecției⁴³. Începând din 2010, activitatea Inspecției și a inspectorilor săi face, de asemenea, obiectul unor evaluări periodice. Inspecția și-a lansat și site-ul propriu, iar din 2011 elaborează propriul raport anual de activitate separat⁴⁴.

Recomandările MCV au subliniat necesitatea de a lua în considerare o reformă mult mai riguroasă a Inspecției Judiciare și a sistemului disciplinar⁴⁵. În luna decembrie a anului 2011, Parlamentul a adoptat modificări mai cuprinzătoare și mai ample în ceea ce privește Inspecția

⁴⁰ Un astfel de episod a fost detaliat în Raportul Comisiei din 8 februarie 2012, COM(2012) 56 final, pagina 3.

⁴¹ De exemplu, CSM a emis o declarație în luna iunie **privind apărarea independenței sistemului judiciar în lumina intervențiilor publice și atacurilor unui număr de instituții, asociații și avocați cu privire la un caz important de corupție la nivel înalt. În luna iulie, CSM a emis și o declarație** în care încuraja punerea în aplicare pe deplin a tuturor hotărârilor judecătorești în urma îndoielii exprimate de public cu privire la aplicarea efectivă a unui număr de hotărâri judecătorești finale. În luna iulie, CSM a suspendat din funcție doi procurori. Unul dintre procurori era membru al CSM, iar celălalt consilierul acestuia. Cei doi procurori sunt sub urmărire penală pentru presupuse infracțiuni de corupție.

⁴² Decizia de respingere a măsurii de reținere și arestare preventivă împotriva unui judecător a fost adoptată de Secția pentru judecători a CSM.

⁴³ Au fost elaborate orientări și în prezent au loc reuniuni interne periodice pentru a permite inspectorilor să împărtășească bunele practici și să discute punctele legate de interpretare și jurisprudența disciplinară. Din 2011, Inspecția Judiciară a avut drept scop vizarea mai precisă a inspecțiilor instanțelor și parchetelor și a introdus un mecanism de filtrare pentru plângeri disciplinare.

⁴⁴ Introducerea evaluărilor periodice a reprezentat o reacție la o recomandare din raportul MCV din 20 iulie 2010, COM(2010) 401 final.

⁴⁵ Raportul Comisiei din 20 iulie 2010 a recomandat ca România „să ia în considerare o reformă aprofundată a sistemului disciplinar. Să reanalizeze obiectivele și să consolideze capacitatea și organizarea Inspecției Judiciare pentru a asigura un accent suficient asupra anchetei disciplinare. Să adapteze tipurile de sancțiuni disciplinare posibile pentru a permite o mai mare varietate de sancțiuni și să ia măsuri pentru a asigura aplicarea unor sancțiuni disciplinare coerente, proporționale și disuasive”.

Judiciară. Acestea au drept scop consolidarea sistemului disciplinar prin sporirea autonomiei Inspecției Judiciare, extinderea domeniului de infracțiuni și sancțiuni disciplinare și extinderea competenței de a iniția o acțiune disciplinară la președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, la procurorul general și la ministrul justiției⁴⁶. Noua lege urmărește, de asemenea, să elimine lacunele semnificative din legislația în vigoare care au adus atingere eficienței sistemului disciplinar prin acordarea posibilității magistraților de a se sustrage răspunderii disciplinare prin pensionare în timpul anchetei disciplinare⁴⁷. Noua lege introduce și posibilitatea de a suspenda magistrați în cadrul unei anchetei disciplinare⁴⁸.

Legea a intrat pe deplin în vigoare în luna mai a anului 2012. Succesul său va depinde de măsura în care va consolida eficiența sistemului disciplinar și Inspecția Judiciară. Aplicarea legii într-o manieră care să îi evidențieze beneficiile ca instrument de îmbunătățire a eficienței și integrității sistemului judiciar reprezintă cel mai bun mod de a-i asigura pe cei ce se tem că ar putea genera potențiale abuzuri și aduce atingere independenței justiției.

Legea are o importanță deosebită, având în vedere progresul lent în ceea ce privește abordarea deficiențelor sau sporirea performanței în cadrul Inspecției Judiciare⁴⁹. În pofida procedurilor de recrutare periodice, continuă să existe deficiențe semnificative în rândul personalului Inspecției și se raportează în continuare existența unor practici inconsecvente⁵⁰. De asemenea, rezultatele Inspecției continuă să ridice întrebări. Datele statistice furnizate pentru perioada 2007-2011 indică faptul că, în cursul celor cinci ani, nu s-a produs nicio schimbare majoră în ceea ce privește numărul sau tipurile de sancțiuni disciplinare aplicate magistraților⁵¹. Aceste date, combinate cu experiența anumitor cazuri emblematice, au continuat să ridice întrebări cu privire la măsura în care Inspecția contribuie la reforma sistemului judiciar, cu viteza, caracterul proactiv și rigoarea care ar putea fi de așteptat. Rigoarea acțiunilor Inspecției și caracterul disuasiv al sancțiunilor aplicate au un impact direct asupra încrederii publicului în ceea ce privește integritatea din cadrul sistemului judiciar.

Rămân în continuare preocupări în ceea ce privește eficiența activității Inspecției Judiciare în materie de control non-disciplinar. Deși din anul 2006 Inspecția a efectuat controale de management la toate instanțele și parchetele și a întreprins o serie de controale tematice privind o serie utilă de probleme, consecvența, impactul și eficiența acestor controale rămân incerte, în special în ceea ce privește urmărirea. Raportul Comisiei din luna iulie 2011 a recomandat ca Inspecția Judiciară să demonstreze obținerea unor rezultate în analiza și îmbunătățirea practicii judiciare și au fost efectuate mai multe controale utile cu privire la

⁴⁶ Legea 24/2012.

⁴⁷ Există diferențe de opinie în cadrul sistemului judiciar în ceea ce privește măsura în care legea revizuită împiedică pensionarea pe întreg parcursul procesului disciplinar sau doar după finalizarea anchetei, când magistratul așteaptă o decizie din partea Consiliului. Ultima interpretare, care ar aduce atingere eficienței reformei, este considerată de Ministerul Justiției ca fiind restrânsă în mod artificial și contrară interpretării mai largi prevăzute de organul legislativ.

⁴⁸ Această posibilitate a fost utilizată pentru prima dată în luna iunie a anului 2012, cu suspendarea din funcție a unui procuror, în așteptarea încheierii unei anchete disciplinare în curs.

⁴⁹ De exemplu, Ordonanța de Urgență a Guvernului 59/2009, în ciuda unei prevederi explicite pentru Inspecția Judiciară privind inițierea procedurilor din oficiu cu privire la infracțiunile disciplinare comise de magistrați, nu a reușit până în prezent să încurajeze o abordare proactivă din partea Inspecției.

⁵⁰ Rata de ocupare a posturilor de inspector în cadrul Inspecției a scăzut de la 75 % în 2007 la 62 % în 2011. Numărul total de posturi prevăzute este, de asemenea, semnificativ mai mic decât cel existent anterior înființării Inspecției Judiciare.

⁵¹ Între 2007 și 2011, Consiliul Superior al Magistraturii a sancționat 52 de judecători și 18 procurori pentru încălcări și infracțiuni disciplinare. Marea majoritate a acestor magistrați au primit fie avertismente, fie reduceri salariale minore. Totuși, 16 magistrați au fost excluși din magistratură, deși unele dintre aceste excluderi au fost anulate de Înalta Curte sau așteaptă pronunțarea recursului la Înalta Curte.

aspecte importante⁵². Aceste controale sunt mult mai orientate decât în trecut, unele dintre acestea generând recomandări importante. Dacă aceste recomandări sunt monitorizate, iar practica devine generalizată, aceasta va reprezenta un pas important spre utilizarea Inspecției pentru promovarea reformei.

Ministerul Public

La momentul aderării, au fost, de asemenea, identificate deficiențe specifice în ceea ce privește parchetele⁵³. De-a lungul celor cinci ani de la aderare, Procurorul General, recent numit la momentul acela, a adoptat, în cursul celor două mandate ale sale, o serie de măsuri menite să consolideze managementul și performanța parchetelor. Măsurile adoptate au inclus creșterea nivelului de prioritizare, adoptarea unor strategii locale de combatere a anumitor infracțiuni prioritare, introducerea unor criterii de evaluare noi mai specifice pentru organele de urmărire penală, crearea de rețele de procurori dedicați și de specialitate, cursuri de formare specifice, precum și elaborarea și difuzarea de ghiduri de bune practici.

Răspunzând deficiențelor specifice identificate în rapoartele de monitorizare a preaderării, Ministerul Public și-a dezvoltat, de asemenea, sistemele interne de calculatoare, înstituind un sistem de gestionare a cazurilor, un sistem de comunicare securizat, acces direct la bazele de date de stat, precum și o bibliotecă virtuală ce conține o arhivă a deciziilor, jurisprudenței și orientărilor. Sistemul de gestionare a cazurilor asigură urmărirea dosarului și oferă date de management, îmbunătățind colectarea de date statistice pentru consolidarea monitorizării performanței parchetelor în ansamblu. De asemenea, Procurorul General a propus într-o manieră activă și a susținut îndeaproape procesul de reformă legislativă, asigurând introducerea unor dispoziții din Legea micii reforme și noile coduri destinate să consolideze eficiența organelor de urmărire penală. Alte reforme vizând consolidarea controlului Ministerului Public asupra poliției judiciare și angajarea de experți tehnici și științifici pentru a sprijini procedura uzuală de urmărire penală sunt urmărite în contextul punerii în aplicare a noilor coduri.

Ca urmare a acestei abordări proactive, România poate raporta o creștere semnificativă a urmărilor penale pentru infracțiuni de contrabandă, evaziune fiscală, corupție și crimă organizată⁵⁴. Deși aceste creșteri pot fi, în special, rezultatul activității parchetelor specializate, mai curând decât să reflecte neapărat schimbări în ceea ce privește urmărirea penală în ansamblu, în ultimii cinci ani, s-a înregistrat și o creștere constantă a numărului total de cazuri soluționate și de trimiteri în judecată, ceea ce indică îmbunătățiri la nivel mai general⁵⁵. Se raportează că îmbunătățiri concrete în ceea ce privește eficiența organelor de

⁵² Acestea includ controale privind rapiditatea proceselor de corupție la nivel înalt, cazurile aflate pe rolul instanțelor de peste 10 ani și eficiența managerială la Înalta Curte. Raportul de control privind rapiditatea proceselor de corupție la nivel înalt este mult mai cuprinzător decât un raport de control similar elaborat în 2010.

⁵³ Raportul Comisiei de monitorizare a stadiului pregătirii României și Bulgariei pentru statutul de membru UE din 26 septembrie 2006 a prevăzut că „nu au fost încă luate măsuri pentru a înlătura deficiențele de management din Ministerul Public, cum ar fi distribuția neuniformă a activității, lipsa pregătirii relevante permanente și incapacitatea de a colecta date statistice”. (pagina 34)

⁵⁴ Comparând anul 2011 cu anul 2007, numărul inculpaților trimiși în judecată în cazuri de crimă organizată și corupție s-a dublat, numărul inculpaților în cazuri de evaziune fiscală s-a triplat, în timp ce numărul inculpaților în cazuri de contrabandă a crescut de zece ori. Acestea includ cazurile trimise în judecată de Direcția Națională Anticorupție și de DIICOT, serviciul specializat de investigare a criminalității organizate. Nu este clar în ce măsură aceste cifre reflectă și îmbunătățirile aduse performanței parchetelor obișnuite, spre deosebire, predominant, de unitățile specializate DNA și DIICOT.

⁵⁵ În 2007, 462 397 de cazuri au fost soluționate de parchete, cu 47 787 de inculpați puși sub acuzare. În 2011, 579 322 de cazuri au fost soluționate de parchete, cu 60 980 de acuzări.

urmărire penală au decurs din Legea micii reforme, în timp ce alte câștiguri de eficiență sunt așteptate după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură penală.

Cu toate acestea, în pofida acestor îmbunătățiri continuă să existe probleme importante care trebuie abordate. Una dintre preocupările principale semnalate la momentul aderării a vizat distribuția inegală a volumului de muncă. Procurorul General a formulat o serie de propuneri în acest domeniu în ultimii cinci ani, unele dintre acestea fiind adoptate de Consiliul Superior al Magistraturii și conducând la o reorganizare a schemelor de personal și la redistribuirea posturilor⁵⁶. Cu toate acestea, persistă dezechilibre acute între resursele de personal și volumul de muncă⁵⁷. Consiliul nu a acceptat depunerea unor eforturi mai substanțiale pentru promovarea redistribuirii în continuare a posturilor, închiderea parchetelor mici sau redefinirea districtelor teritoriale.

Alte provocări includ persistența unui număr mare de posturi vacante în cadrul parchetelor și insuficiența personalului auxiliar, în timp ce numărul considerabil al persoanelor nou recrutate admise în cadrul parchetelor în ultimii ani creează probleme în ceea ce privește experiența și cunoștințele instituționale⁵⁸. Aceste provocări sunt accentuate de creșterea constantă a numărului de dosare penale, numărul cazurilor noi depășind rata dosarelor soluționate, în pofida creșterii notabile, de la an la an, a numărului de dosare soluționate⁵⁹. Impactul noilor coduri va trebui monitorizat îndeaproape în această privință și ar trebui avute în vedere noi intervenții legislative în cazul în care codurile în sine nu se dovedesc suficiente pentru a asigura un cadru eficient pentru gestionarea afluxului de cazuri.

Recuperarea veniturilor realizate din infracțiuni și urmărirea spălării banilor au fost, de asemenea, domenii identificate în mod expres în cadrul MCV ca necesitând îmbunătățiri⁶⁰. Pe parcursul celor cinci ani de la aderare, Ministerul Public a luat o serie de măsuri pentru soluționarea deficiențelor legate de investigațiile financiare, urmărirea spălării banilor și nivelul scăzut de confiscare a veniturilor realizate din infracțiuni. În 2010, experți externi au fost însărcinați, în cadrul unui proiect finanțat de UE, să întreprindă o analiză a performanței sistemului românesc. Alte măsuri adoptate includ formarea pentru procurori specializați și agenți de poliție, precum și introducerea unei formări de specialitate cu privire la programa pentru stagiarii de la Institutul Național al Magistraturii. Există, în prezent, un ordin comun al Procurorului General și al Ministrului de Interne, care prevede o procedură standardizată aplicabilă în toate cazurile penale, pentru a garanta că măsurile care au ca scop recuperarea veniturilor realizate din infracțiuni sunt luate în considerare în toate cazurile și de la bun

⁵⁶ Funcțiile-cheie de conducere, inclusiv promovarea, evaluarea și transferul personalului revin Consiliului Superior al Magistraturii. Procurorul General depinde, prin urmare, de cooperarea acestuia și măsurile de soluționare a problemelor de personal în cadrul parchetelor.

⁵⁷ Din 2007, unele posturi vacante au fost redistribuite între parchetele de la același nivel jurisdicțional, în timp ce 115 posturi au fost transferate de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție la parchetele locale care se confruntă cu cele mai mari deficite de personal. Alte 12 posturi au fost transferate de la Parchetele de pe lângă Curțile de Apel. Cu toate acestea, volumul de muncă continuă să varieze în mod dramatic, numărul de dosare pentru un procuror fiind cuprins între 300 și 400 în unele locuri, în altele acesta depășind 1 500.

⁵⁸ Conform statisticilor furnizate de Ministerul Public, 20 % dintre procurori au mai puțin de trei ani de experiență operațională.

⁵⁹ Numărul de dosare penale s-a triplat din 2001 și este cu 50 % mai mare decât în 2007. În 2011 au fost înregistrate 1 656 130 de dosare penale. Aceste evoluții nu sunt considerate a reflecta o creștere semnificativă a criminalității, ci probleme legislative și o creștere a numărului de plângeri nefondate.

⁶⁰ Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, COM(2011) 460 final, a recomandat ca România „să demonstreze rezultate convingătoare în recuperarea veniturilor realizate din infracțiuni, prin urmărirea celor mai bune practici din alte state membre ale UE, adoptarea unei noi legi privind confiscarea extinsă și consolidarea practicii judiciare. De asemenea, România ar trebui să demonstreze un istoric dovedit în ceea ce privește urmărirea spălării banilor ca infracțiune autonomă”.

început. Aceste măsuri au fost, de asemenea, susținute de modificările legislative și de instituirea unui birou de recuperare a activelor în cadrul Ministerului Justiției.

Reacționând la absența aproape totală a urmăririlor penale privind spălarea de bani ca infracțiune autonomă, în toamna anului 2011, Procurorul General a emis un aviz juridic care confirma faptul că legislația existentă permitea urmărirea spălării banilor fără o condamnare anterioară sau o urmărire simultană a unei infracțiuni predicat și fără determinarea exactă a infracțiunii predicat care a generat veniturile spălate. Cu toate acestea, și în aceste domenii este nevoie de activitate suplimentară. Impactul acestor măsuri, precum și gradul în care acestea au contribuit la îndeplinirea recomandărilor Comisiei în aceste domenii sunt analizate în cadrul obiectivului de referință nr. 4, unde sunt, de asemenea, detaliate și evaluate măsurile altor instituții de îmbunătățire a performanței autorităților române în aceste domenii.

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

Combaterea corupției este a doua temă generală monitorizată în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare în România. O parte dintre cerințe au vizat înființarea unei agenții de integritate pentru verificarea averilor, incompatibilităților și potențialelor conflicte de interese ale titularilor de funcții publice. La momentul aderării României la UE, această agenție – Agenția Națională de Integritate (ANI) – nu exista. În prezent, Agenția este funcțională de peste patru ani, deși activitatea sa a fost puternic întreruptă în 2010. Obiectivele-cheie pe care România trebuia să le atingă în vederea îndeplinirii acestui obiectiv de referință au fost stabilirea unui cadru juridic și instituțional eficient, solid și sigur pentru agenție și prezentarea unui istoric convingător de investigații, constatări/sesizări și sancțiuni.

Cadru juridic

Legea de înființare a ANI a fost adoptată de Parlament în anul ulterior aderării și consolidată printr-o Ordonanță de Urgență a Guvernului din același an. Cu toate acestea, elemente centrale ale acestui cadru legislativ au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională în primăvara anului 2010⁶¹. Timp de mai multe luni, în lipsa unui cadru legal, ANI și-a încetat activitatea. În urma unor dezbateri parlamentare extrem de dificile în vara aceluși an, când Parlamentul a aprobat proiecte de lege vizând limitarea puterilor ANI dincolo de modificările necesare pentru respectarea deciziei Curții Constituționale – un episod detaliat pe larg în raportul Comisiei din iulie 2010 – o nouă legislație a fost, în cele din urmă, adoptată în august 2010⁶². În prezent, această lege stă la baza activităților ANI.

⁶¹ A se vedea Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, SEC(2010) 949, paginile 8-9.

⁶² Raportul Comisiei din 20 iulie 2010 (COM(2010)401) a concluzionat că legislația aprobată de Parlament la data de 30 iunie 2010 „subminează grav procesul de verificare, sancționare și confiscare efectivă a activelor nejustificate... limitează transparența intereselor financiare și economice ale demnitarilor și funcționarilor publici și exclude sancțiunile disuasive care protejează împotriva corupției... întrerupe dezvoltarea încurajatoare a ANI și încalcă angajamentele asumate de România la momentul aderării”. În urma raportului Comisiei, la cererea președintelui României, Parlamentul s-a reunit în ședință de urgență în luna august și a aprobat o nouă lege revizuită, Legea 176/2010, adoptată la 24 august și promulgată de președinte la 31 august. Noua lege a intrat în vigoare la data de 6 septembrie 2010.

Legea din 2010 a fost discutată pe larg în raportul MCV din iulie 2011⁶³. Deși noua lege aborda punctele-cheie de interes identificate în raportul din iulie 2010, au continuat să existe preocupări cu privire la eficacitatea sa în mai multe domenii specifice, în special în legătură cu termenele de prescripție (care au fost introduse de legea din 2010) și funcționarea Comisiilor de investigare a averilor⁶⁴.

Constituționalitatea noii legi a fost, de asemenea, pusă sub semnul întrebării. Cu toate acestea, în iunie 2012, Curtea Constituțională a respins o serie de excepții constituționale, menținând constituționalitatea elementelor centrale ale legii din 2010. O serie de alte excepții constituționale, însă, rămân pendinte, deși au existat, de asemenea, încercări periodice în Parlament de schimbare a cadrului juridic al ANI, inclusiv amendamente propuse la sfârșitul anului trecut, care ar fi adus atingere eficienței și efectelor activităților ANI⁶⁵.

Capacitate instituțională

Întrucât ANI a devenit funcțională pentru prima dată în 2008, au fost depuse eforturi semnificative pentru dezvoltarea și consolidarea capacității instituționale a Agenției. S-a recrutat personal, au fost adoptate procedurile interne, au fost elaborate codurile de conduită, au fost derulate instruirii și s-au semnat protocoale cu alte instituții publice⁶⁶.

În special, s-au făcut investiții importante în dezvoltarea de sisteme informatice în cadrul Agenției, care să asigure un sistem eficient de gestionare a cazurilor, pentru a sprijini standardizarea procedurilor și să sporească eficiența și eficacitatea activității inspectorilor ANI. Aceste investiții și economii de eficiență au fost deosebit de importante, având în vedere reducerea numărului total de personal – în special inspectorii de integritate – din ultimii ani, reflectând măsurile de austeritate cu care se confruntă sectorul public în ansamblu⁶⁷. ANI a creat, de asemenea, un portal public, unde sunt publicate toate declarațiile de avere și de interese depuse de titularii de funcții publice, o măsură importantă pentru transparență⁶⁸. În total, agenția și contractanții săi – scanarea și încărcarea acestor declarații sunt, în prezent, externalizate – prelucrează anual peste jumătate de milion de declarații⁶⁹. De asemenea, au fost luate măsuri pentru a oferi orientări cu privire la incompatibilități și conflicte de interese, completarea declarațiilor de avere și de interese, precum și pentru formarea persoanelor care

⁶³ A se vedea Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, SEC(2011) 968, paginile 8-11.

⁶⁴ Aceste comisii au fost reînființate prin legea din 2010 – au existat anterior creării ANI – cu scopul de a aborda preocupările exprimate de Curtea Constituțională.

⁶⁵ Aceste modificări ar fi limitat publicarea declarațiilor, ar fi eliminat capacitatea inspectorilor ANI de a obține documente de la alte instituții și, prin urmare, de a întreprinde propriile verificări, și ar fi redus sancțiunile pentru incompatibilități și conflicte de interese.

⁶⁶ Au fost semnate protocoale cu 17 instituții publice, inclusiv cu autoritățile fiscale (Agenția Națională de Administrare Fiscală), Ministerul Administrației și Internelor (stipulând ca inspectorii ANI să aibă acces la evidențele persoanelor, pașapoartelor, permiselor de conducere și înmatriculărilor de vehicule), Oficiul Național al Registrului Comerțului, precum și Agenția Achiziții Publice (Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice). În unele cazuri, aceste protocoale au acordat ANI acces electronic direct la bazele de date ale autorităților partenere.

⁶⁷ Dintr-un total de 56 de inspectorii de integritate în 2009, până în iunie 2012, numărul inspectorilor de integritate a scăzut la 35.

⁶⁸ Din luna iunie 2012, acest portal conține aproximativ 3 milioane de declarații de avere și de interese.

⁶⁹ Aceasta se bazează pe cifrele din 2011. În 2011, ANI a prelucrat 545 000 de declarații de avere și de interese.

au rolul de punct de contact în instituțiile publice, cu scopul de a crește gradul de conștientizare și de a îmbunătăți eficiența și exactitatea procedurii de depunere a declarației⁷⁰.

Activitatea de consolidare a capacității Agenției continuă, importante modernizări suplimentare fiind în curs la sistemele de informații ANI, în cadrul unui proiect de 4 milioane EUR finanțat din fonduri europene. Acestea vor simplifica procesul de depunere, arhivare și analiză a declarațiilor de avere și de interese, asigurând introducerea completării și depunerii declarațiilor pe cale electronică. De asemenea, se va introduce un portal public îmbunătățit și se vor aduce îmbunătățiri semnificative sistemului de informații utilizat de inspectorii, inclusiv acces securizat la alte baze de date de stat și analiza automată a datelor comparativ cu cele conținute în declarațiile anterioare, precum și cu informațiile deținute de alte instituții publice și cu surse deschise. Acest lucru ar trebui să crească în mod semnificativ capacitățile proactive ale Agenției. Pentru a contribui la finanțarea investițiilor ulterioare prevăzute, ANI a beneficiat anul acesta de o creștere bugetară semnificativă⁷¹.

Per ansamblu, s-au realizat, în consecință, numeroase progrese în ceea ce privește stabilirea unei infrastructuri și capacități adecvate în cadrul Agenției pentru îndeplinirea sarcinilor sale și sunt deja prevăzute alte măsuri importante. Aceste măsuri ar trebui să continue. Cu toate acestea, gradul de adecvare a numărului total de membri ai personalului va trebui ținut sub observație, având în vedere indicațiile legate de creșterea volumului de muncă, precum și nivelul de remunerare a inspectorilor și retenția personalului⁷².

Consiliul Național de Integritate

Pentru a monitoriza performanța Agenției și a garanta independența acesteia, a fost creat un Consiliu Național de Integritate, compus din reprezentanți ai principalelor instituții și sectoare vizate de activitatea Agenției. Consiliul are atribuții importante, inclusiv propunerea conducerii Agenției, analiza performanței acesteia și formularea de recomandări pentru îmbunătățirea performanței. În vederea oferirii de asistență în legătură cu îndeplinirea sarcinilor, Consiliul primește în fiecare an un raport de audit extern independent.

Cu toate acestea, în pofida rolului important pe care l-a jucat în etapa inițială de creare a Agenției, primii ani de existență ai Consiliului au fost marcați de controverse și de un conflict cu Agenția⁷³. Această situație a determinat Comisia să concluzioneze în 2010 că acest Consiliu Național de Integritate nu și-a exercitat eficient rolul și să propună modificări legislative⁷⁴.

Din 2010, dispozițiile legale care reglementează componența și funcționarea Consiliului nu s-au modificat în mod semnificativ și nici până în luna iulie 2011 numirea unui nou Consiliu la sfârșitul anului 2010 nu a răspuns întrebărilor importante cu privire la eficacitatea Consiliului

⁷⁰ Au fost elaborate trei ghiduri privind: conflictele de interese și incompatibilitățile, completarea declarațiilor de avere și de interese și metodele efective de identificare a incompatibilităților și conflictelor de interese ale funcționarilor aleși pe plan local.

⁷¹ Bugetul total al ANI pentru anul 2012 se ridică la aproximativ 43 de milioane RON. Excluzând fondurile din proiecte europene, bugetul total ANI se menține în continuare peste 20 de milioane RON, contrastând cu cele 13,5 milioane RON din 2011 și 14 milioane RON din 2009, anterior cel mai ridicat buget de până atunci.

⁷² Un proiect de lege este în curs de elaborare pentru creșterea remunerației inspectorilor.

⁷³ Acesta a inclus încercarea unui membru al Consiliului de a influența procesul decizional într-un caz ANI în curs. Aceste evenimente au fost detaliate în Raportul Comisiei din 12 februarie 2009, COM(2009) 70 final, și în Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 22 iulie 2009, SEC(2009) 1073.

⁷⁴ A se vedea Raportul Comisiei din 23 martie 2010, COM(2010) 113 final, pagina 5, și Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, COM(2010) 401 final, pagina 9. Detalii suplimentare au fost, de asemenea, oferite în Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, SEC(2010) 949, pagina 11.

în îndeplinirea responsabilităților sale fundamentale⁷⁵. Cu toate acestea, în ultimele 12 luni, Consiliul a răspuns constructiv la preocupările Comisiei și a început să demonstreze o abordare mai proactivă și mai eficientă. În octombrie 2011, a fost adoptată o nouă procedură care reglementează rolul Consiliului în garantarea independenței operaționale a Agenției și, mai important, Consiliul a început să transpună aceste intenții în realitate. Intervențiile au inclus susținerea în mod public a necesității ca Agenția să dispună de resurse de personal suficiente, opunându-se modificărilor aduse legislației Agenției și luându-i apărarea înaintea Parlamentului. De asemenea, Consiliul a organizat cu succes concursul pentru numirea noii conduceri a ANI. Prin urmare, Consiliul a dovedit că poate acționa asemenea unui instrument-cheie pentru apărarea independenței Agenției, protejarea personalului ANI împotriva presiunilor externe și că și-ar putea dezvolta și mai mult rolul în promovarea integrității la nivel mai general.

Istoric, rezultate și impact

Factorul determinant esențial de succes în cadrul acestui obiectiv de referință îl reprezintă istoricul de anchete, sesizări, constatări și sancțiuni disuasive aplicate. Acest istoric poate demonstra dacă sistemul este capabil să ofere eficiență și, în ultimă instanță, să aibă efecte.

Începând cu anul 2008, ANI a întreprins un număr semnificativ de verificări, emițând un număr important de sesizări sau constatări. În total, din luna martie 2012, Agenția a inițiat peste 7 000 de verificări împotriva unei game largi de titulari de funcții publice, inclusiv funcționari de rang înalt. Peste 70 % din aceste verificări au fost inițiate din oficiu de către Agenție, ceea ce indică o abordare pozitivă, proactivă din partea acesteia. Celelalte cazuri rezultă din plângerile formulate de public sau din notificările primite de la alte instituții publice. Deși au fost primite notificări de la o gamă largă de instituții publice, surprinzător de puține notificări au fost primite de la autoritățile judiciare și de aplicare a legii, organismele cu atribuții de control în domeniul achizițiilor publice și relativ puține din partea administrației publice locale. Acest aspect ridică semne de întrebare legate de măsura în care alte instituții exploatează pe deplin potențialul Agenției, eforturi suplimentare fiind, aparent, necesare din partea acestor parteneri instituționali pentru a se asigura că notificările corespunzătoare ajung la ANI și că protocoalele semnate cu ANI oferă valoare operațională⁷⁶. Recomandarea Comisiei din iulie 2011 privind îmbunătățirea cooperării între ANI și alte autorități administrative și judiciare, în special în domeniul achizițiilor publice, rămâne valabilă⁷⁷.

Raportul MCV din iulie 2011 a recomandat, de asemenea, ANI să își consolideze în continuare abordarea proactivă⁷⁸. Din vara anului 2011, ANI a lansat evaluări ale riscurilor

⁷⁵ Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, SEC(2011) 968 final, pagina 13.

⁷⁶ În perioada aprilie 2008-martie 2012, ANI a primit 66 de notificări din partea poliției și autorităților judiciare, din care cel mai mare element a fost furnizat de Direcția Națională Anticorupție (27 de notificări). Direcția Generală Anticorupție a furnizat alte 18 notificări, în timp ce alte parchete au furnizat doar 8 notificări. Organismele cu atribuții de control în domeniul achizițiilor publice au furnizat 5 notificări, inclusiv doar 1 notificare din partea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice. Administrațiile publice locale au furnizat 239 de notificări, din care majoritatea au fost furnizate de prefecturi, un număr relativ redus de notificări fiind furnizate de consiliile locale sau județene.

⁷⁷ Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, COM(2011) 460 final, a recomandat ca România „să consolideze cooperarea între ANI și alte autorități administrative și judiciare, în special în domeniul achizițiilor publice”.

⁷⁸ Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, COM(2011) 460 final, a recomandat ca România „să consolideze capacitatea de anchetă a ANI prin modernizări ale sistemului de informații și prin evaluări de risc orientate”.

pentru identificarea zonelor cu risc ridicat și prima evaluare cu un obiectiv precis a sectoarelor cu risc ridicat identificate. Primul exercițiu de evaluare a fost desfășurat și s-a axat pe administrația publică locală. A fost identificat un număr semnificativ de cazuri potențiale, acestea fiind, în prezent, monitorizate individual și s-a emis deja un număr semnificativ de constatări de încălcare a integrității și de sesizări privind posibile infracțiuni⁷⁹. A fost lansat un al doilea exercițiu de evaluare, axat pe autoritățile responsabile pentru gestionarea fondurilor UE. Această abordare proactivă sistematică a Agenției răspunde direct recomandării din cadrul MCV.

Ca urmare a numărului total de verificări lansate, în luna martie a acestui an ANI a finalizat aproximativ 4 000 de verificări, emițând inclusiv peste 500 de constatări de încălcare a integrității sau de sesizări către autoritățile competente pentru a confirma existența averilor nejustificate, a unor posibile infracțiuni penale sau a altor încălcări administrative. Cele peste 500 de cazuri au inclus 250 de constatări de incompatibilitate, 37 de constatări de conflict de interese în materie administrativă, 24 de cazuri de suspiciune de active nejustificate deferite instanțelor și 239 de sesizări ale procurorilor privind posibile infracțiuni penale. Un număr important dintre aceste cazuri au vizat funcționari de rang înalt sau demnitari, inclusiv politicieni din toate partidele politice majore⁸⁰. Puțin sub jumătate din totalul constatărilor și sesizărilor au fost formulate în temeiul legii din 2010, ceea ce înseamnă că ANI și-a putut relua realizările în urma întreruperii cauzate de anularea cadrului său legal anterior de către Curtea Constituțională. Cel mai important, eforturile depuse de ANI din anul 2010 de a se concentra asupra cazurilor mai grave și mai complexe de averi nejustificate și conflicte de interese au continuat și, în prezent, dau rezultate, mărturie stând numeroasele cazuri de conflict de interese și averi nejustificate finalizate din 2010⁸¹. Sesizările procurorilor au avut tot mai mult legătură cu suspiciuni de infracțiuni penale mai grave. Următorul pas ar fi extinderea în continuare a acestui istoric, în special în domeniile conflictelor de interese și al averilor nejustificate.

Cu toate acestea, deși scara generală a activității ANI este semnificativă, s-a înregistrat, de asemenea, o creștere notabilă a duratei verificărilor, în special pentru cazurile de conflict de interese și incompatibilitate, reflectând, în parte, reducerea de personal. În ciuda eforturilor ANI, un număr important de cazuri au fost, de asemenea, pierdute din cauza termenelor de prescripție introduse de legea din 2010, o mare parte din cazuri vizând titulari de funcții politice⁸².

⁷⁹ Exercițiul de evaluare a identificat 78 de consilieri județeni și locali care, fie personal, fie pe numele soțului/soției, aveau în proprietate sau dețineau acțiuni la 105 societăți, care aveau contracte încheiate și relații comerciale cu consiliile județene sau locale respective în valoare de peste 8,5 milioane EUR. Exercițiul de evaluare a avut ca rezultat, până în prezent, 75 de constatări de incompatibilitate, 9 constatări de conflict de interese în materie administrativă și sesizări ale procurorilor care vizează 50 de presupuse infracțiuni penale.

⁸⁰ Cazurile includ: constatări de incompatibilitate împotriva a 16 membri ai Parlamentului, un ministru și doi judecători; constatări de conflict de interese în materie administrativă împotriva a 17 membri ai Parlamentului, trei președinți de Consilii Județene, un judecător și un fost secretar general al Guvernului; precum și sesizări privind presupuse active nejustificate în cazul a patru membri ai Parlamentului. De asemenea, ANI a sesizat procurorilor cazuri implicând 31 de membri ai Parlamentului, doi miniștri, șapte președinți de Consilii Județene și cinci magistrați pentru presupuse infracțiuni penale.

⁸¹ Din toamna anului 2010, ANI a emis 35 de constatări de conflict de interese în materie administrativă, față de doar două între 2008 și primăvara anului 2010. Din toamna anului 2010, ANI a sesizat Comisiile de investigație a averilor în 18 cazuri de presupuse active nejustificate, față de doar 6 cazuri deferite instanțelor între 2008 și primăvara anului 2010.

⁸² Ca urmare a perioadelor de prescripție introduse, 154 de cazuri au fost închise. De asemenea, alte 217 de cazuri au fost, până în prezent, afectate, ANI nemaiaivând capacitatea de a urmări presupusele

De asemenea, este important de reținut că, în marea majoritate a situațiilor, ANI nu deține competența aplicării de sancțiuni. Prin urmare, impactul final al activității Agenției depinde de urmărirea promptă și riguroasă a constatărilor sau sesizărilor sale de către alte autorități administrative și judiciare⁸³. Timp de mai mulți ani, rapoartele Comisiei au semnalat în mod constant urmărirea necorespunzătoare a cazurilor ANI de alte autorități administrative și judiciare și au formulat o serie de recomandări în acest sens⁸⁴. Cu toate acestea, deși s-au înregistrat îmbunătățiri minore, din vara anului 2011, în special odată cu primele hotărâri judecătorești definitive care au confirmat existența unor active nejustificate și au dispus confiscarea lor, rezultatele finale rămân limitate. Concret, din luna martie 2012, în cei patru ani de funcționare a ANI:

Instanțele au confirmat existența unor averi nejustificate în doar patru cazuri⁸⁵. În plus, deși s-a dispus confiscarea averilor în valoare totală de 1,1 milioane EUR în aceste cazuri, însă nu este clar dacă aceste ordine de confiscare au fost executate.

Doar două constatări definitive de conflict de interese în materie administrativă au fost formulate, una în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive, iar cealaltă prin faptul că nu a fost atacată⁸⁶. În niciunul dintre cazuri, contractele semnate nu au fost anulate, iar într-un singur caz, instanța a concluzionat că respectivul contract nu poate fi anulat, ceea ce înseamnă că beneficiile obținute prin conflictul de interese nu au fost anulate.

Procurorii au emis un singur act de acuzare care rezultă dintr-o sesizare ANI, în timp ce autoritățile fiscale au emis doar o cerere fiscală suplimentară ca urmare a unei sesizări ANI⁸⁷.

Rezultatele cu privire la cazurile de incompatibilități sunt mai substanțiale. Un număr semnificativ de constatări de incompatibilitate au devenit definitive – fie prin hotărâri judecătorești definitive pronunțate în recursurile înaintea instanțelor, fie din cauza expirării perioadei de timp pentru formularea recursului – și, deși numărul total de sancțiuni disciplinare rămâne destul de limitat, a existat un număr semnificativ de funcționari incompatibili care au demisionat, fie înainte ca dosarul lor să fie deferit comisiei de disciplină, fie înainte de aplicarea unei sancțiuni disciplinare. Per ansamblu, au fost pronunțate constatări definitive de incompatibilitate în 118 cazuri, având drept rezultat demisia din proprie inițiativă a 53 de funcționari incompatibili și aplicarea de sancțiuni de către comisiile de disciplină în

încălcări în materie de integritate în cursul mandatelor anterioare. Beneficiarii au inclus 41 de membri ai Parlamentului, 10 președinți de Consilii Județene și un număr important de primari, consilieri județeni și consilieri locali.

⁸³ Acestea ar putea fi instanțele care se pronunță asupra caracterului nejustificat al activelor și dispun confiscarea acestora, instanțele care anulează contractele semnate în perioada în care un funcționar se afla într-un conflict de interese, procurorii care investighează presupuse infracțiuni penale sau organisme disciplinare care aplică sancțiuni disciplinare pentru incompatibilități sau conflicte de interese.

⁸⁴ În iulie 2009, Comisia a recomandat ca România „să asigure urmărirea oportună de către organismele judiciare și disciplinare a cazurilor prezentate de ANI referitoare la averi nejustificate, incompatibilități și conflict de interese”. În iulie 2011, Comisia a recomandat ca România „să facă dovada unui istoric de sancțiuni prompte și disuasive aplicate de autoritățile administrative și judiciare cu privire la incompatibilități, conflicte de interese și confiscarea activelor nejustificate, ca urmare a constatărilor Agenției Naționale de Integritate”.

⁸⁵ Două dintre aceste cazuri au fost cazuri moștenite de ANI de la mecanismele anterioare de urmărire a averilor nejustificate și, prin urmare, erau deja pe rol la data creării ANI.

⁸⁶ Într-un alt caz, instanțele au anulat definitiv constatarea ANI de conflict de interese în materie administrativă.

⁸⁷ În alte 32 de cazuri, procurorii au emis amenzi administrative, în cazurile în care au ajuns la concluzia că fapta penală există, însă pericolul social creat de aceasta nu este suficient pentru a justifica urmărirea penală.

alte 24 de cazuri, inclusiv 8 concedieri⁸⁸. Cu toate acestea, cele 24 de sancțiuni aplicate au inclus și șase avertismente verbale sau scrise, în timp ce într-un alt număr de cazuri, comisiile de disciplină, fie au refuzat să ia măsuri, fie nu au luat nicio măsură înainte de prescrierea răspunderii disciplinare sau încetarea mandatului⁸⁹.

În general, procedurile judiciare rămân de lungă durată pentru cazurile de averi nejustificate, conflict de interese și chiar și în ceea ce privește problema relativ simplă a incompatibilităților. Unele dintre cazurile de averi nejustificate, în prezent, definitive de instanțele judecătorești au fost moștenite de ANI și, inițial, au fost deferite autorităților judiciare în 2004 și 2005. Toate cazurile de averi nejustificate definitive de instanțe sunt anterioare noii legi. Alte cazuri au fost amânate printr-o serie de rejudecări și circuite de procedură, deoarece competența este dezbătută între instanțe. Deși judecarea recursurilor privind constatări de incompatibilitate este, în unele cazuri, finalizată relativ prompt, de prima dată, în alte cazuri, deseori, însă nu întotdeauna atunci când sunt implicate persoane importante, întârzierile în obținerea audierilor înseamnă o durată mult mai mare a proceselor. Amânări semnificative apar, de asemenea, în mod uzual în așteptarea primelor audieri din cadrul recursurilor finale. Prin urmare, instanțele pot avea nevoie de peste doi ani pentru a ajunge la o decizie finală într-un recurs privind un simplu caz de incompatibilitate. Această situație este problematică, deoarece poate însemna că până în momentul în care decizia devine definitivă, este posibil ca persoana vizată să își fi îndeplinit deja restul mandatului și nicio sancțiune nu poate fi aplicată. Acest lucru ar putea fi soluționat prin raționalizarea gradelor de jurisdicție. Jurisprudența inconsecventă rămâne, de asemenea, o problemă între și, uneori, în cadrul aceleiași instanțe, indicând că nu există încă o interpretare stabilă în aceste domenii, inclusiv cu privire la elementele de încălcare sau gradul de probă, deși s-au înregistrat, de asemenea, o serie de decizii controversate care au generat comentarii considerabile din partea publicului⁹⁰.

Rapiditatea reprezintă, de asemenea, o problemă în urmărirea de către parchet⁹¹. Există în continuare nevoia importantă de a consolida cooperarea între ANI și parchete, în special, serviciul curent de urmărire penală. În pofida semnării unui protocol cu Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, acest lucru nu pare să fi produs încă rezultate. ANI ar trebui să fie o sursă importantă de piste de investigare pentru parchete, care să conducă la acușări, în timp ce ANI ar trebui să primească un număr considerabil de notificări din partea serviciilor de urmărire penală. Va fi deosebit de important ca parchetele să adopte o abordare proactivă și riguroasă în urmărirea notificărilor de posibile conflicte de interese. Urmărirea de către organismele disciplinare a hotărârilor definitive de încălcări de integritate

⁸⁸ În alte 11 cazuri, constatările ANI de incompatibilitate au fost anulate definitiv de instanțe.

⁸⁹ În cinci cazuri, comisiile de disciplină au refuzat să ia măsuri, în timp ce în 11 cazuri, comisiile de disciplină nu au luat nicio măsură fie înainte de prescrierea răspunderii disciplinare, fie înainte de încetarea mandatului.

⁹⁰ De exemplu, judecătorii Curților de Apel din cadrul aceluiași curți sau de la curți de apel diferite au ajuns la verdicte contradictorii privind existența unei incompatibilități între funcția de membru al Parlamentului și cea de rector universitar. Atenția mass-media s-a concentrat asupra hotărârilor judecătorești pronunțate într-o serie de cazuri de conflicte de interese.

⁹¹ Începând cu luna martie 2012, o singură sesizare din cele 70 formulate de ANI din toamna anului 2010 către parchete a condus la o decizie, iar acesta a fost o decizie de neîncepere a urmăririi penale, deoarece se atinsese termenul de prescripție pentru presupusele fapte penale. Din cele 138 de cazuri sesizate parchetelor de ANI începând cu anul 2008, în care procurorii au ajuns la o decizie privind continuarea sau încetarea urmăririi penale, cele mai multe dintre acestea au durat aproximativ un an. Cu toate acestea, au existat și cazuri care au durat peste doi ani și 101 cazuri rămân nesoluționate, în așteptarea unei decizii a procurorilor.

rămâne, de asemenea, inconsecventă, cu o serie de sancțiuni disuasive și prompte, în timp ce în alte cazuri, sancțiunile sunt amânate, blânde sau deloc aplicate⁹². Au fost exprimate preocupări în special în ceea ce privește eficiența și caracterul disuasiv al regimului de sancționare pentru titularii de mandate aleși, inclusiv pentru Parlament⁹³.

Raportul MCV din iulie 2011 a ridicat preocupări specifice privind posibilitatea ca comisiile de anchetare a averilor reînființate prin legea din 2010 să poată amâna cazuri, să poată acționa ca un filtru nejustificat – în special având în vedere faptul că procedurile acestora nu sunt publice și există incertitudini cu privire la măsura în care deciziile lor pot fi atacate – și dubla rolul instanțelor, pronunțându-se atât asupra fondului, a procedurii, cât și la același standard de probă ca instanța de judecată⁹⁴. Raportul a exprimat, de asemenea, îngrijorări legate de faptul că nu au fost luate măsuri pentru a asigura consecvența practicii la nivelul celor 15 comisii diferite. Prin urmare, Comisia a recomandat ca România „să ia măsuri în vederea unificării practicii Comisiilor de investigare a averilor și asigurării faptului că acestea gestionează cazurile eficient, fără a aduce atingere deciziei instanțelor”. Din vara anului trecut, au fost adoptate măsuri pentru ca prima parte a acestei recomandări să înceapă a fi abordată, cu o serie de seminarii organizate pentru membrii comisiilor în toamna anului trecut și un ghid neobligatoriu în curs de elaborare. Cu toate acestea, celelalte preocupări persistă.

De la reintroducerea acestora în anul 2010 până în luna martie 2012, nouă cazuri au fost decise de comisii, cinci fiind trimise în instanță, patru fiind respinse, iar alte șapte în așteptare. Cu toate acestea, termenul prevăzut de lege (trei luni pentru ca aceste comisii să adopte o decizie) este depășit în marea majoritate a cazurilor⁹⁵. Îngrijorările legate de dublarea instanțelor de către comisii au fost confirmate⁹⁶. În plus, nu s-a stabilit încă dacă ANI poate ataca hotărârile acestora, totodată fiind ridicate preocupări vizavi de practicile blânde ale comisiilor în anumite cazuri. Având în vedere că comisiile funcționează efectiv ca o cameră de primă instanță, însă fără transparența unei proceduri judiciare și că uneia dintre părți, Agenției, i se refuză practic dreptul de apel, alte schimbări ar părea necesare. Aceste comisii ar trebui să constituie în mod explicit o procedură prealabilă procesului și, în cazul în care nu se consideră că legea actuală oferă o astfel de posibilitate, ANI are nevoie de un drept de apel asupra ordonanțelor de demitere ale acestora. Aceste modificări ar consolida eficiența procedurii și, prin garantarea dreptului ANI de recurs, ar asigura transparența și corectitudinea procesului. Lipsa clarității cu privire la rolul Comisiilor de investigare a averilor îngreunează sarcina judecătorilor și procurorilor care iau parte la aceste comisii, care sunt deja nevoiți să strecoare această activitate printre sarcinile obișnuite de magistrat.

⁹² Trei sferturi din sancțiunile disciplinare aplicate de comisiile de disciplină au fost aplicate în termen de șase luni fie de la definitivarea constatării incompatibilității, fie, dacă s-a produs ulterior, de la notificarea comisiei de disciplină de către ANI. Cu toate acestea, există, de asemenea, trei cazuri în care aplicarea unei sancțiuni a durat peste un an, și alte șapte cazuri în așteptare de peste un an.

⁹³ Parlamentul încă trebuie să dea curs constatărilor definitive de incompatibilitate și conflict de interese împotriva a trei dintre membrii săi.

⁹⁴ Acesta este un standard mai ridicat de probă, care, în mod normal, nu ar fi necesar pentru o etapă anterioară procesului.

⁹⁵ De regulă, deciziile urmează să apară în aproximativ șase luni.

⁹⁶ Comisia aplică Codul de procedură civilă și administrează probele în conformitate cu codul.

Experiența aplicării legii existente a condus, de asemenea, la identificarea altor deficiențe care aduc atingere eficienței și impactului sistemului de integritate. Acestea includ întrebări importante legate de:

- Eficiența cadrului legal și aplicarea acestuia în urmărirea averilor nejustificate. În mai multe rânduri, activele au fost disipate în cursul anchetei și, în prezent, sunt derulate proceduri judiciare ulterioare, măsuri preventive nefiind actualmente prevăzute de lege la momentul verificărilor inițiale, iar autoritățile judiciare neadoptând măsuri preventive ulterioare. Aceasta poate însemna că nu există active de confiscat în momentul în care se ajunge la o hotărâre definitivă.
- Eficiența și caracterul disuasiv al sancționării conflictelor din interese. În prezent, este nevoie de proceduri juridice distincte pentru pronunțarea oricăror recursuri formulate împotriva unei constatări de conflict de interese și ulterior pentru a executa această decizie și anula orice acte juridice semnate în perioada în care funcționarul se afla într-un conflict de interese. Acest lucru poate adăuga ani la procedurile judiciare înainte de aplicarea unor sancțiuni. Jurisprudența recentă a Curții a adus, de asemenea, în discuție capacitatea instanțelor de a anula contractele în aceste situații. Până în prezent, niciun contract nu a fost anulat și niciun prejudiciu remediat în cazul unui conflict de interese. Aceasta reprezintă o deficiență evidentă în ceea ce privește eficiența și caracterul disuasiv al mecanismelor de urmărire și sancționare a conflictelor de interese.

Așadar, urmărirea constatărilor sau sesizărilor ANI continuă să ridice întrebări în privința rapidității, temeiniciei și caracterului disuasiv, având un impact negativ asupra caracterului disuasiv al activității ANI. În ciuda eforturilor depuse de ANI, rezultatele finale ale sistemului de integritate nu sunt încă, în consecință, convingătoare, iar procedura de verificare a activelor și intereselor nu oferă încă rezultatele și efectele preconizate. Există, de asemenea, deficiențe sistemice care aduc atingere eficienței eforturilor actuale. Aceste deficiențe sunt cunoscute autorităților române, o serie de propuneri legislative fiind elaborate de un grup de lucru constituit de Agenție și de Ministerul Justiției. Acestea includ simplificarea gradelor de jurisdicție, consolidarea sancțiunilor și tratarea deficiențelor dispozițiilor legale care reglementează Comisiile de investigare a averilor și gestionarea cazurilor de conflict de interese. Cu toate acestea, aceste măsuri nu au fost încă propuse în noua legislație. Aceasta reflectă persistența unor îngrijorări legate de stabilitatea, durabilitatea și sprijinul politic pentru Agenție și activitățile acesteia, în special îngrijorării în privința tendinței dezbaterii pe tema ANI din Parlament de a se transforma într-o provocare fundamentală pentru funcțiile și puterile sale. Aceste preocupări s-au intensificat în lumina evenimentelor din ultimele săptămâni. Experiența din ultimii cinci ani sugerează că îmbunătățirile aduse integrității în funcțiile publice necesită nu doar angajamentul ANI, ci și angajamentul altor actori-cheie din executiv, legislativ și sistemul judiciar față de un cadru cuprinzător de abordare a integrității.

4. **OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 3: VALORIFICAREA PROGRESEROR DEJA ÎNREGISTRATE, CONTINUAREA EFECTUĂRII DE ANCHETE PROFESIONISTE ȘI IMPARȚIALE PRIVIND ACUZAȚIILE DE CORUPȚIE LA NIVEL ÎNALT**

A doua componentă a combaterii corupției monitorizată în cadrul MCV este reprezentată de corupția la nivel înalt. La momentul aderării, cantitatea și calitatea anchetelor imparțiale privind sesizările de corupție la nivel înalt erau în creștere și se realizau în continuare progrese în lupta împotriva corupției, în special sub forma actelor de acuzare. Cu toate acestea, s-a constatat că nicio condamnare definitivă nu a rezultat încă din aceste cazuri și s-a considerat că erau necesare acte de acuzare, procese, condamnări definitive și sentințe disuasive suplimentare în cazurile la nivel înalt pentru a asigura durabilitatea și ireversibilitatea progreselor recente. De asemenea, au continuat să existe preocupări în ceea ce privește angajamentul politic față de asigurarea durabilității și ireversibilității progreselor înregistrate⁹⁷. Obiectivele-cheie pe care, în consecință, România trebuia să le atingă pentru îndeplinirea acestui obiectiv de referință au fost menținerea stabilității juridice și instituționale a cadrului anticorupție și consolidarea și extinderea în continuare a rezultatelor urmăririi penale a corupției la nivel înalt.

Cadrul juridic și instituțional

Stabilitatea legislativă și instituțională a cadrului anticorupție a fost monitorizată îndeaproape în cadrul MCV în ultimii cinci ani. Pe partea legislativă, au existat o serie de propuneri de modificare a legii penale și de procedură penală cu privire la aspecte legate de corupție. Unele dintre aceste încercări de subminare a cadrului au reușit – cum ar fi dezincriminarea anumitor infracțiuni de fraudă bancară. Alte încercări au eșuat, inclusiv propunerile recente din Parlament de a scoate funcționarii aleși și numiți din sfera de aplicare a infracțiunilor de corupție și de a dezincrimina efectiv conflictul de interese.

Pe partea instituțională, în perioada 2007-2008, au existat preocupări cu privire la încercările de modificare a procedurilor de numire și de revocare a conducerii Parchetului General și a Direcției Naționale Anticorupție (DNA)⁹⁸. Până în prezent, aceste proceduri au rămas intacte, iar conducerea DNA a rămas în funcție, în timp ce bugetul și personalul DNA s-a menținut, de asemenea, constant⁹⁹. Cu toate acestea, în ultimele luni unii politicieni au făcut apel la modificarea procedurii de numire și de revocare, inclusiv referiri la schimbările instituționale lansate de membrii noi coaliții de guvernământ. Prin urmare, persistă îndoieli în privința existenței unui consens politic larg în sprijinul cadrului anticorupție.

Rezultate obținute de DNA

Din 2007, DNA a continuat să construiască un istoric convingător de anchete imparțiale. Instituția a înaintat cazuri împotriva unor persoane din toate partidele

⁹⁷ Comunicarea Comisiei, Raportul de monitorizare a stadiului pregătirii României și Bulgariei pentru statutul de membru UE, COM(2006) 549, paginile 34-35. Raportul sugerează că „toți actorii politici trebuie să își demonstreze angajamentul față de combaterea cu seriozitate și eficiență a corupției și asigurarea că nimeni nu este perceput a fi mai presus de lege...și asigurării stabilității cadrului juridic și instituțional anticorupție”.

⁹⁸ Document justificativ la Raportul Comisiei din 22 iulie 2009, SEC(2009) 1073

⁹⁹ Bugetul anual a fost menținut în intervalul 15-17 milioane EUR. De asemenea, gradul de ocupare a personalului s-a situat constant în jurul valorii de 90 % din numărul total de posturi acoperite de organigramă (inclusiv procurori, poliția judiciară, specialiști, funcționari și personal administrativ).

politice. DNA gestionează, în medie, aproximativ 2 000 de dosare pe an și trimite în instanță aproximativ 200 de cazuri pe an¹⁰⁰. DNA a dovedit un deosebit caracter proactiv în acțiunile sale, ilustrat prin creșterea constantă a numărului de anchete DNA din oficiu¹⁰¹. Perioada medie între depunerea plângerii și inculpare este de 9-10 luni, aproximativ 60 % din anchete durând mai puțin de 6 luni¹⁰².

În ultimii cinci ani, DNA a stabilit o bună *cooperare cu alte instituții*, în special cu Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism din cadrul Parchetului General (DIICOT), Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Administrației și Internelor și cu parchetele publice din întreaga țară. În general, s-a înregistrat o creștere substanțială a numărului de notificări primite de DNA în ultimii cinci ani¹⁰³. Majoritatea notificărilor au fost depuse de parchetele locale (60-67 %), DGA (15-20 %), urmate de DIICOT, Parchetul General, Garda Financiară, unitățile și inspectoratele de poliție, Agenția Națională pentru Administrare Fiscală și Oficiul Național de Prevenire și Combateră a Spălării Banilor și Finanțării Terorismului. Cu toate acestea, notificările din partea altor instituții din acest domeniu, cum ar fi Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) și Autoritatea Vamală au fost în număr mic. De asemenea, au existat puține notificări de la alte servicii de control intern ale instituțiilor publice.

În total, ca urmare a anchetelor sale, DNA poate demonstra rezultate semnificative. Între 2008 și 2011, DNA a trimis spre judecare cazuri cu un prejudiciu total estimat la aproximativ 1,13 miliarde EUR. În ultimii cinci ani, DNA a pus sub acuzare un număr considerabil de actuali sau foști funcționari de rang înalt, inclusiv 14 membri ai Parlamentului, 9 miniștri (inclusiv un fost prim-ministru), 11 funcționari cu rang de secretar de stat sau subsecretar de stat, 104 primari și viceprimari, 6 președinți și vicepreședinți de Consilii Județene, 9 prefecti și subprefecti, precum și 18 directori și directori generali de companii cu capital de stat. DNA a urmărit, de asemenea, puternic corupția în cadrul sistemului judiciar, punând sub acuzare 40 de magistrați, inclusiv urmărirea unui număr de cazuri importante împotriva judecătorilor de rang înalt¹⁰⁴.

Aceste succese, însă, nu au fost realizate fără dificultăți. Independența magistraturii a fost contestată în repetate rânduri prin comentariile politicienilor asupra unor cazuri specifice. Aceasta a inclus mai multe solicitări de demitere a unor prim-procurori

¹⁰⁰ Numărul cazurilor soluționate anual de DNA a crescut progresiv în ultimii cinci ani de la 1 506 în 2007 la 2 014 în 2008 și 2 270 în 2011. De asemenea, s-a înregistrat an de an o creștere constantă a numărului de puneri sub acuzare, de la 167 de cazuri împotriva a 415 inculpați în 2007 la 220 de cazuri împotriva a 937 de inculpați în 2010 și la 233 de cazuri împotriva a 1 091 inculpați în 2011. Procentul semnificativ de cazuri care nu conduc la punere sub acuzare (aproximativ 90 % din cazurile înregistrate) pot fi considerate drept o reflectare a procedurii penale și a faptului că procurorii sunt obligați în prezent să înregistreze și să gestioneze toate plângerile, indiferent dacă există un temei solid pentru anchetare.

¹⁰¹ De la 45 de anchete deschise din oficiu în 2007 la 88 în 2010 și 120 în 2011.

¹⁰² Aceasta s-a dovedit o tendință destul de stabilă în ultimii cinci ani. O creștere mică a numărului de anchete care durează peste 18 luni (de la 6,5 % în 2007 la 16,3 % în 2011) este considerată a reflecta creșterea numărului total de cazuri gestionate și creșterea complexității dosarelor.

¹⁰³ O creștere de 80 % între 2007 și 2011.

¹⁰⁴ Acestea au inclus punerea sub acuzare a unui număr de judecători ai Înaltei Curți, inclusiv a fostului președinte al secției civile, pus sub acuzare în luna mai a anului 2010 și condamnat în primă instanță la data de 1 iunie a acestui an. De asemenea, sunt în curs anchete privind presupuse fapte penale săvârșite de foștii președinți ai secției administrative și ai secției penale.

DNA, proteste împotriva arestării unor politicieni importanți, cereri evidente de a întreprinde anchete disciplinare privind judecătoria care au judecat cazuri de corupție la nivel înalt și încercări de influențare a desfășurării cazurilor în instanță. Preocupările privind problemele politice legate de independența sistemului judiciar au crescut în lumina evenimentelor din ultimele săptămâni (a se vedea raportul principal). Recent, a fost deschis un caz penal în urma unor probe privind o încercare de influențare în mod nejustificat a poziției unui organism de stat într-un caz emblematic. Organismul de stat introdusese o acțiune civilă ca parte importantă a cazului, însă, în urma unei schimbări la conducerea instituției și a subordonării ierarhice a acesteia noului Guvern, acesta a retras acțiunea în mod surprinzător. Controversa publică care a rezultat a dus la demiterea conducerii instituției și la repunerea pe rol a acțiunii civile, însă succesiunea evenimentelor a ridicat numeroase întrebări¹⁰⁵.

Caracterul disuasiv al hotărârilor judecătorești împotriva corupției

Rapoartele MCV au subliniat în mod constant importanța urmării penale eficiente și a sancțiunilor disuasive în soluționarea problemei corupției la nivel înalt. În ultimii cinci ani, a existat o creștere substanțială a atât a numărului de condamnări definitive, cât și a numărului de condamnări nedefinitive în cazurile de corupție anchetate de DNA¹⁰⁶. O creștere semnificativă a numărului de hotărâri judecătorești se poate observa în special în 2011, în urma adoptării mai multor măsuri legislative și administrative pentru accelerarea procedurilor judiciare. S-au încheiat prin achitare doar 13 % din numărul total de cazuri soluționate de instanțe, unele dintre acestea rezultând din dezincriminarea anumitor infracțiuni¹⁰⁷. Avizul de specialitate consultat de Comisie a concluzionat că aceasta ilustrează o abordare profesională și solidă din partea DNA.

Printre inculpații condamnați pentru infracțiuni de corupție prin hotărâri judecătorești definitive între 2006-2011 se numără mai mulți inculpați influenți, inclusiv patru actuali sau foști membri ai Parlamentului, un fost secretar de stat, 12 primari și viceprimari, un subprefect, 24 de magistrați și 20 de directori de companii naționale și instituții publice. Poate fi observată, în special din 2010, o creștere a numărului de funcționari de rang înalt condamnați pentru fapte de corupție. Cu toate acestea, până în 2011, practic nu s-a luat nicio decizie în cazurile în care sunt implicați inculpați mai influenți din punct de vedere politic.

Caracterul disuasiv al sancțiunilor aplicate a constituit, de asemenea, o preocupare recurentă în ultimii cinci ani, rămânând o problemă. În ciuda unor mici îmbunătățiri, cu o creștere a sancțiunilor la peste cinci ani de închisoare, statisticile pentru ultimii

¹⁰⁵ Au fost inițiate anchete penale pentru favorizarea unui infractor.

¹⁰⁶ Decizii definitive pronunțate în 63 de cazuri DNA împotriva a 109 inculpați în 2007, față de 85 de cazuri împotriva a 154 de inculpați în 2010 și 158 de cazuri împotriva a 298 de inculpați în 2011. Până în prezent, numai în primele șase luni ale anului 2012, 451 de inculpați au fost condamnați prin decizie definitivă. Creșterea este și mai evidentă atunci în cazul condamnărilor nedefinitive: de la 66 de cazuri soluționate împotriva a 119 inculpați în 2007 la 127 de cazuri împotriva a 786 de inculpați în 2010 și 181 de cazuri împotriva a 879 de inculpați în 2011.

¹⁰⁷ Numărul achitărilor a totalizat 23 de achitări definitive vizând 54 de inculpați în 2007, față de 24 de achitări definitive vizând 41 de inculpați în 2010 și 24 de achitări definitive vizând 62 de inculpați în 2011. În ceea ce privește deciziile de achitare nedefinitive: acestea au variat între 31 de cazuri vizând 80 de inculpați în 2007 la 24 de cazuri și 60 de inculpați în 2010 și 52 de cazuri și 150 de inculpați în 2011. Creșterea numărului absolut de decizii de achitare nedefinitive în 2011 trebuia corelat cu creșterea generală a numărului de hotărâri judecătorești pronunțate în 2011.

patru ani arată că aproximativ 60 % din pedepsele cu închisoarea stabilesc sancțiuni la nivelul minim sau sub acest nivel¹⁰⁸. Procentul sancțiunilor impuse la sau sub nivelul minim prevăzut de lege a fost, de fapt, mai mare în 2011 decât în 2008 și dacă această tendință a continuat, sancțiunile reduse pentru corupție din noul Cod penal ar reduce și mai mult caracterul disuasiv¹⁰⁹. În mod similar, în pofida unei scăderi a procentului pedepselor cu suspendare din 2008, peste 60 % din pedepsele pronunțate în cazurile de corupție la nivel înalt sunt încă suspendate¹¹⁰. În 2011, toți cei trei foști sau actuali membri ai Parlamentului condamnați prin hotărâre definitivă au primit pedepse cu suspendare. În cadrul juridic actual, suspendarea executării pedepselor se aplică tuturor pedepselor, nu doar pedepselor cu închisoarea. Dacă judecătorii decid o pedeapsă cu închisoarea cu suspendare, aceștia nu pot aplica, de exemplu, o pedeapsă care să afecteze dreptul de a candida la funcții publice. Aceasta înseamnă că doi dintre acești membri ai Parlamentului, în ciuda condamnării definitive pentru corupție, își păstrează statutul de parlamentari¹¹¹. Un alt membru actual al Parlamentului, condamnat pentru corupție prin decizie definitivă în acest an, rămâne, la rândul său, membru al Parlamentului în virtutea faptului că a primit o pedeapsă cu suspendare.

Cu toate acestea, ca un semn de posibilă schimbare, începând din vara anului 2011 s-a produs o accelerare a numărului de decizii împotriva inculpaților de rang înalt, inclusiv a primelor decizii definitive împotriva inculpaților mai influenți politic, precum și a primelor pedepse cu închisoarea pentru inculpații de rang înalt. În 2012, instanțele au condamnat și trimis la închisoare un fost ministru și doi actuali membri ai Parlamentului, dintre care un fost prim-ministru. Acești inculpați au devenit primii foști miniștri și actuali membri ai Parlamentului care urmau să fie trimiși la închisoare pentru fapte de corupție¹¹². În iulie 2012 un fost secretar de stat a fost condamnat la cinci ani de închisoare pentru abuz în serviciu – un caz care a arătat, de asemenea, că Înalta Curte de Casație și Justiție poate face o analiză critică a deciziilor adoptate de instanțele inferioare¹¹³.

De asemenea, au fost depuse eforturi pentru promovarea unor sancțiuni consecutive, proporționale și disuasive. Pe site-ul ICCJ a fost publicată în 2010 și a fost actualizată de două ori o compilație de hotărâri judecătorești relevante pentru pedepsele în cazuri de corupție emise de Înalta Curte de Casație și Justiție și de curțile de apel. În 2011, ICCJ a emis două studii, însoțite de orientări privind individualizarea pedepselor pentru anumite infracțiuni de corupție. Orientările au

¹⁰⁸ Pedepsele care depășesc cinci ani de închisoare au crescut de la aproximativ 1 % din sancțiunile aplicate în 2008 la peste 7 % în 2011.

¹⁰⁹ În 2008, 58 % din sancțiunile aplicate au fost la sau sub nivelul minim prevăzut de lege. În 2010, 57 % din sancțiunile aplicate au fost la sau sub nivelul minim prevăzut de lege, în timp ce în 2011, 64 % din sancțiunile aplicate au fost la sau sub nivelul minim prevăzut de lege.

¹¹⁰ Doar aproximativ un sfert din sentințele pronunțate în perioada 2007-2009 au fost executate în închisoare, acest procent crescând în perioada 2010-2011 la 40 % din sancțiunile aplicate.

¹¹¹ Această problemă va fi rezolvată prin intrarea în vigoare a noului Cod penal, însă acesta se va aplica numai în cazurile viitoare.

¹¹² În luna martie 2012, unul dintre membrii Parlamentului de la acea vreme a primit o pedeapsă cu închisoarea de cinci ani. În mai 2012, un fost ministru a primit o pedeapsă cu închisoarea de șapte ani. În luna iunie 2012, un membru al Parlamentului, fost prim-ministru, a primit o pedeapsă cu închisoarea de doi ani.

¹¹³ Instanța inferioară a limitat infracțiunile vizate în acest caz, cu efectul atingerii termenului de prescripție pentru anumite aspecte ale cazului, însă Înalta Curte de Casație și Justiție a restabilit domeniul de aplicare inițial.

vizat mita pasivă, activă și traficul pasiv de influență. ICCJ a publicat, de asemenea, în 2011 orientări privind circumstanțele agravante și atenuante privind o gamă mai largă de infracțiuni. Aceste recomandări și orientări au fost bine primite de practicieni, cu solicitări de extindere a acestei măsuri la toate infracțiunile de corupție.

Caracterul disuasiv al măsurilor judiciare se bazează, de asemenea, pe urmărirea efectivă, sechestrarea și confiscarea bunurilor provenite din infracțiuni. În perioada 2008-2011, DNA a estimat daune de 1,13 miliarde EUR în cazurile care au ajuns în instanță. Procurorii au pus sechestru, în perioada de referință, pe active în valoare de 532 de milioane EUR. În 2011, DNA a emis ordine de confiscare pentru active în valoare de 212 milioane EUR și a confiscat efectiv active în valoare de 167 milioane EUR. În același an, instanțele au obligat inculpații condamnați la plata a 33,3 milioane EUR, reprezentând despăgubiri către autoritățile publice și companiile de stat. O sumă de 14,7 milioane EUR a fost returnată voluntar de inculpați în timpul anchetelor sau proceselor, în timp ce alte 1,9 milioane EUR au fost returnate celor care au denunțat infracțiunea¹¹⁴. Cu toate acestea, în afara acestor compensații către părțile civile, în cazurile de corupție, instanțele au dispus confiscarea a doar 320 000 EUR. În plus, nu sunt disponibile informații cu privire la sumele efectiv recuperate de autoritățile fiscale. În general, rezultatele recuperării activelor în instanțe par să nu se ridice la nivelul așteptărilor. Confiscarea de la terți rămâne problematică, practicienii neavând o viziune comună asupra modului de gestionare a acestui aspect. Prevederea constituțională conform căreia originea licită a proprietății este prezumată contribuie și mai mult la o practică neunitară și la o abordare prudentă față de alte forme de confiscare. Deși ANI poate acorda asistență, cum, de altfel, a și ajutat DNA în urmărirea averilor nejustificate ale unor funcționari publici, aceasta nu poate urmări activele transferate către terțe părți, și nici îngheța în mod independent activele.

În 2012 a fost adoptată în Parlament o nouă lege privind confiscarea extinsă. Această lege ar putea spori caracterul disuasiv al pedepselor și determina o schimbare de mentalitate. De asemenea, ar putea intensifica atitudinea proactivă a autorităților de aplicare a legii și a sistemului judiciar în ceea ce privește desfășurarea anchetelor financiare și pronunțarea cu privire la recuperarea activelor.

Imunitățile parlamentare

Deși parlamentarii nu se bucură de imunitate deplină, aprobarea Parlamentului este necesară pentru începerea anchetelor penale care vizează parlamentari cu funcții de miniștri, precum și pentru autorizarea arestării sau percheziționării unui parlamentar. În ultimii cinci ani, nu s-au adus îmbunătățiri cadrului privind imunitățile, deși imunitățile oferite miniștrilor actuali au fost extinse la foști miniștri de către Curtea Constituțională.

Din 2007, DNA, prin Procurorul General, a depus 8 cereri către Parlament privind ridicarea imunității pentru anchetare a unor membri ai Parlamentului și 5 către

¹¹⁴ În conformitate cu legislația penală din România, autorilor infracțiunilor de mită activă și trafic de influență li se acordă automat impunitate în caz de regret efectiv și pot recupera mita oferită. GRECO, aflat în cea de-a treia rundă de evaluare a incriminărilor de corupție, a recomandat eliminarea acestor dispoziții: a se vedea alineatul 112, precum și recomandările raportului GRECO, paginile 38-40: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)1_Romania_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)1_Romania_One_EN.pdf)

Președintele României cu privire la anchetarea miniștrilor și a foștilor miniștri care nu sunt membri ai Parlamentului¹¹⁵. Parlamentul a aprobat 5 din aceste 8 cereri, a respins două și o altă cerere își așteaptă decizia, în timp ce Președintele a aprobat toate cererile. Într-un alt caz privind un membru al Parlamentului (și fost ministru), extinderea anchetei penale la alte infracțiuni a fost respinsă de Parlament. În ceea ce privește percheziționarea, Parlamentul a respins o cerere împotriva unui membru al Parlamentului (și fost ministru). Din 2007, au existat trei cereri de arestare preventivă a unor membri ai Parlamentului: într-un caz cererea a fost respinsă și în alte două cazuri admisă¹¹⁶. Respingerea începerii anchetelor penale instituie imunitate *de facto*, în timp ce respingerea arestării sau a percheziționării parlamentarilor poate îngreuna desfășurarea normală a anchetelor da într-un mod normal.

Perioada de timp de care are nevoie Parlamentul pentru a lua decizia de ridicare a imunității a fost extrem de variabilă¹¹⁷, iar faptul că nu există nicio cerință pentru Parlament de a-și motiva deciziile se traduce în imposibilitatea de a stabili consecvența procesului decizional. Într-un caz, Parlamentul a aprobat începerea unei anchete, dar nu a aprobat percheziționarea. În 2011, Comisia a recomandat punerea în aplicare a unor norme clare de procedură pentru deciziile Parlamentului de ridicare a imunității¹¹⁸. Noua Strategie națională anticorupție include măsuri care vizează reforma regimului imunităților. De asemenea, aceasta ar putea stimula schimbări în ceea ce privește abordarea Parlamentului față de parlamentarii cu condamnări pentru infracțiuni grave: În prezent, există trei membri ai Parlamentului cu condamnări definitive pentru infracțiuni de corupție care sunt încă activi în Parlament.

Urmărirea cazurilor de corupție în instanțe

Pe parcursul primilor patru ani de monitorizare MCV, energia cu care DNA a instrumentat cazurile de corupție a fost în contrast puternic cu urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt în instanțele de judecată¹¹⁹. Până în 2009, nu a existat nicio decizie în primă instanță în dosarele de corupție de cel mai mare interes public. De exemplu, un caz împotriva unui fost viceprim-ministru inculpat la mijlocul anului 2006 a cunoscut o serie de măsuri procedurale fără prea mare efect. Acesta a fost întors la DNA pentru finalizarea anchetei, trimis la Curtea Constituțională pentru două excepții de neconstituționalitate și după aceea de la ICCJ la curtea de primă instanță și apoi la tribunal, din motive jurisdicționale. A fost nevoie de trei ani pentru

¹¹⁵ Membrii Parlamentului erau miniștri sau foști miniștri.

¹¹⁶ Membrii Parlamentului în cazul cărora s-a solicitat arestarea preventivă aparțineau ambelor camere ale Parlamentului: doi la Camera Deputaților și unul la Senat. Cel mai recent caz s-a înregistrat în 2012, când Camera Deputaților a aprobat în termen de 24 de ore arestarea preventivă a unui membru al Parlamentului anchetat pentru crimă organizată.

¹¹⁷ Într-un caz recent, Procurorul General a solicitat Parlamentului să permită anchetarea penală a unui ministru la 4 aprilie 2012. Deși ministrul a demisionat a doua zi, cererea de anchetare așteaptă încă decizia Parlamentului. În schimb, un alt caz recent privind o cerere de arestare a cunoscut o reacție rapidă a Parlamentului, care a adoptat o decizie în termen de 24 de ore.

¹¹⁸ Raportul MCV din iulie 2011, SEC(2011) 968, pagina 9

¹¹⁹ Raportul privind progresele înregistrate de România în ceea ce privește măsurile de însoțire în urma aderării, iunie 2007, COM(2007) 378 final, pagina 15; Raportul MCV din iulie 2008, COM(2008) 494 final, paginile 4 și 6; Raportul MCV din iulie 2009, COM(2009) 401 final, pagina 8; Raportul MCV din iulie 2010, COM(2010) 401 final, paginile 3 și 6.

ca acuzația să fie măcar citită în instanță¹²⁰. Până în al treilea trimestru al anului 2011, doar aspectele procedurale au fost parcurse în acest caz.

Creșterea numărului de hotărâri judecătorești din 2011, în special în primă instanță, a urmat o serie de măsuri legislative, administrative și operaționale. Anumite obstacole juridice au fost eliminate, cum ar fi recurgerea abuzivă la excepțiile de neconstituționalitate, în scopul amânării procedurilor judiciare. Cu timpul, aproape toate cazurile importante de corupție la nivel înalt au fost suspendate pentru cereri de neconstituționalitate; pentru unele, suspendarea a durat peste un an. Utilizarea frecventă a acestor opțiuni în procesele de corupție a făcut ca îmbunătățirile introduse de modificările la Legea cu privire la Curtea Constituțională, în 2010, precum și alte modificări introduse prin Legea micii reforme în justiție din același an, să aibă o importanță deosebită. Legea micii reforme a introdus măsuri care au accelerat procedurile judiciare, inclusiv îmbunătățirea normelor de citare, noi dispoziții privind sancționarea abuzului de drepturi procedurale de către părți, eliminarea suspendării procesului penal pentru excepții de nelegalitate, și posibilitatea de a pleda vinovat¹²¹.

Cu toate acestea, la jumătatea anului 2011, existau încă motive serioase de îngrijorare cu privire la durata totală a procedurilor judiciare: până la acel moment, deși 70 % din procesele DNA au fost soluționate definitiv în mai puțin de 3 ani de proceduri judiciare, în restul de 30 % din cazuri, dintre care multe au implicat inculpați la nivel înalt, puține au ajuns la o hotărâre în primă instanță în acest termen, cu atât mai puțin la o decizie definitivă. Un număr disproporționat din aceste cazuri vizau funcționari de rang înalt¹²². Raportul Comisiei din iulie 2011 a exprimat îngrijorarea cu privire la capacitatea sistemului judiciar de a gestiona cazuri complexe și la nivel înalt și a solicitat să fie luate măsuri urgente pentru îmbunătățirea gestionării procesului și practicii judiciare și alocarea de resurse suficiente¹²³.

În conformitate cu recomandările Comisiei din iulie 2012, în ultimele douăsprezece luni, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) a luat o serie de măsuri care urmăresc îmbunătățirea celerității proceselor de corupție la nivel înalt. ICCJ joacă un rol deosebit de important, atât ca instanță competentă în multe cazuri-cheie, cât și ca exemplu pentru sistemul judiciar în ansamblul său. Din vara anului 2011, pe baza propriei analize efectuate în perioada 2010-2011 și pe baza evaluării Comisiei, ICCJ a pus în aplicare o serie de măsuri manageriale și administrative pentru a asigura o utilizare mai eficientă a sălilor de judecată, precum și organizarea pentru utilizarea

¹²⁰ A se vedea Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 22 iulie 2009, SEC(2009) 1073, pagina 11, nota de subsol 19; și Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, SEC(2010) 949, pagina 13, nota de subsol 19.

¹²¹ În 2011, pentru 35 din cei 36 de inculpați care au pledat vinovat, procedurile judiciare a durat maxim 1,5 ani.

¹²² Până la jumătatea anului 2011, din 37 de cazuri împotriva actualilor sau foștilor membri ai Parlamentului sau ai Guvernului, care au ajuns în instanță între 2005 și 2010, 10 au fost soluționate cu hotărâri în primă instanță și 4 cu hotărâri definitive. În cazul unui fost ministru inculpat în 2003, hotărârea în primă instanță a fost pronunțată în 2011.

¹²³ A se vedea Documentul justificativ la Raportul Comisiei din 20 iulie 2011, SEC(2011) 968, paginile 13-15. Problemele specifice identificate au inclus: aspecte organizatorice; o clemență excesivă în admiterea cererilor de amânare de la apărare; o abordare pasivă în admiterea probelor, inclusiv pentru a stabili la nivel de instanță dacă toți martorii propuși trebuie să fie audiați sau dacă sunt necesare expertize suplimentare; și gestionarea neregulilor de procedură.

sărilor libere de la alte instanțe. Un nou sediu a fost alocat ICCJ în noiembrie 2011 și ar trebui să fie gata pentru utilizare în următoarele luni.

ICCJ a accelerat vizibil audierile într-un număr mare de cazuri la nivel înalt, stabilind audieri săptămânale în unele cazuri, consolidând practica judiciară și contracarând, uneori, tactici evidente de tergiversare, cum ar fi lipsa avocaților în instanță. Rezultatul a fost o creștere semnificativă a numărului de hotărâri în primă instanță, precum și a numărului de hotărâri definitive¹²⁴. S-au făcut eforturi speciale pentru a se concentra pe cazuri în care termenul de prescripție se apropia (a se vedea mai jos). Aceste îmbunătățiri în gestionare și practică trebuie să fie continuate și extinse. Chiar și astăzi, încă mai există cazuri în care durata procedurilor rămâne excesivă.

Îmbunătățirile aduse de ICCJ în ultimul an au arătat că instanțele au dreptul de a adopta o abordare mai strictă pentru a garanta că nu este întârziat cursul justiției în mod nejustificat. De exemplu, conducerea ICCJ a solicitat buget suplimentar de la Ministerul Justiției, în scopul de a asigura plata expertizei din bugetul instanțelor, evitând riscul ca experții să se bazeze pe apărare pentru plată¹²⁵. De asemenea, unii judecători ICCJ au aplicat soluții noi pentru a evita riscul ca expertizele să provoace amânări inutile¹²⁶. Au fost organizate sesiuni de formare cu privire la utilizarea de măsuri speciale de investigație pentru a ajuta judecătorii să soluționeze mai rapid problemele apărării în ceea ce privește utilizarea unor astfel de probe. Noul Cod de procedură penală va da mai multă libertate de apreciere judecătorilor în tratarea eventualelor abuzuri ale drepturilor procedurale. Aceasta va fi o ocazie importantă de a îmbunătăți percepția că instanțele sunt prea dispuse să permită amânarea cursului justiției.

O problemă specială identificată în ceea ce privește celeritatea procedurilor judiciare, cu implicații în special pentru cazurile de corupție, este legată de *prescripție*. În iulie 2011, raportul Comisiei a menționat că în trei cazuri trimise în instanță în perioada 2006-2007 s-a împlinit în totalitate sau parțial termenul de prescripție și, de asemenea, a avertizat în legătură cu riscul iminent de prescripție într-un număr de alte cazuri de corupție la nivel înalt. De atunci, ICCJ a emis hotărârile sa interpretativă de a exclude din perioada de timp folosită pentru a calcula termenul prescripției, perioadele de timp în care un proces a fost suspendat în așteptarea hotărârii Curții Constituționale privind o excepție de neconstituționalitate. Acest lucru a condus la o prelungire a perioadelor de prescripție într-un anumit număr de cazuri. Prin concentrarea pe accelerarea audierilor în cazuri care se apropie de

¹²⁴ Până la jumătatea anului 2012, din 37 de cazuri împotriva actualilor sau foștilor membri ai Parlamentului sau ai Guvernului, care au ajuns în instanță între 2005 și 2010, 14 au fost soluționate cu hotărâri în primă instanță și 9 cu hotărâri definitive. În perioada 5 septembrie 2011 - 30 martie 2012, la ICCJ au avut loc 295 de audieri în cazurile de corupție la nivel înalt judecate în primă instanță. Datele comparative arată un progres evident în numărul de hotărâri luate în primă instanță de secția penală a ICCJ: adică de la 2 hotărâri în primă instanță, în cazurile de corupție la nivel înalt în 2009 și 2 în 2010 la 12 în 2011 și 7 numai în primul trimestru din 2012.

¹²⁵ În urma solicitării ICCJ, într-o hotărâre de Guvern emisă la data de 11 aprilie 2012, ICCJ a primit un buget suplimentar de aproximativ 100 000-120 000 EUR.

¹²⁶ De exemplu, audierea sub jurământ sau prin confruntare în instanța de judecată a experților acuzării, astfel încât să se evite dispunerea unei expertize suplimentare inutile, care ar fi întârziat și mai mult procedura.

prescripție, ICCJ a putut pronunța un număr de hotărâri în primă instanță și câteva hotărâri definitive în cazurile-cheie de corupție la nivel înalt¹²⁷.

În noul Cod penal, nivelul sancțiunilor pentru anumite infracțiuni de corupție este mai mic decât în Codul penal actual: din cauza modului în care se calculează prescripția, acest lucru va conduce, prin urmare, la perioade mai scurte de prescripție. Având în vedere principiul aplicării legii celei mai favorabile, ar putea exista riscul ca unele cazuri în curs de desfășurare, care nu sunt încă soluționate la data intrării în vigoare a noului Cod penal, să se prescrie. O analiză a 26 de cazuri de corupție la nivel înalt în curs de desfășurare a arătat că, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod penal, în 10 din aceste cazuri, termenul de prescripție va scădea cu aproximativ 20%, în unele cazuri acesta devenind 2013-2014, mai degrabă decât 2016-2017, ca în prezent. Într-un caz împotriva unui fost viceprim-ministru, care, în conformitate cu prevederile legale în vigoare, are un termen de prescripție de 22,5 ani, intrarea în vigoare a noului Cod penal ar putea conduce la o reducere drastică a termenului de prescripție la 7,5 ani și, prin urmare, la respingerea dosarului¹²⁸.

O nouă metodă de calcul a perioadei de prescripție a fost introdusă prin amendamentele la Codul penal în vigoare adoptate în 2012 cu scopul de a compensa acest efect. De asemenea, se pare că o oarecare creștere a sancțiunilor este luată în considerare prin legea pentru punerea în aplicare a noului Cod penal. Cu toate acestea, există puncte de vedere diferite între practicieni cu privire la aplicarea principiului legii mai favorabile atât în stabilirea pedepsei, cât și în calcularea termenului de prescripție¹²⁹. Este important ca această problemă să fie clarificată înainte de intrarea în vigoare a Codului penal, pentru a asigura o practică unitară și pentru a permite să fie luate măsurile pentru a împiedica împlinirea termenului de prescripție în dosarele penale pe rol.

Expertii consultați de Comisie au constatat, de asemenea, un aspect mai important. Modul în care funcționează termenul de prescripție în România, fără întreruperea prescripției la trimiterea în judecată (sau chiar la hotărârea în primă instanță), cum este cazul în multe alte sisteme juridice, deschide posibilitatea de a utiliza amânările din instanță pentru a scăpa de justiție. Un studiu efectuat de Transparency International în 2010, privind prescripția și instrumentarea cazurilor de corupție în UE a subliniat că, deși termenele de prescripție par a fi suficiente, procedurile prevăzute de lege creează posibilități diverse pentru infractori de a se sustrage urmăririi¹³⁰. Studiul recomandă ca regimul de prescripție din România să se extindă și să definească mai bine motivele pentru întreruperea și suspendarea termenului de prescripție. Atunci când identifică punctele slabe recurente în regimurile de prescripție în UE, studiul constată riscul de a include în calcul etapa recursului.

¹²⁷ Aceste hotărâri au inclus o hotărâre definitivă împotriva unui fost prim-ministru și o hotărâre definitivă împotriva unui alt fost ministru. Un alt caz împotriva fostului prim-ministru rămâne amenințat de termenul de prescripție, care se va împlini anul viitor.

¹²⁸ Conform noului Cod penal, termenul de prescripție în acest caz ar fi fost împlinit în 2011.

¹²⁹ Unii magistrați și practicieni, inclusiv Ministerul Justiției, consideră că principiul legii mai favorabile ar trebui să fie aplicat în două etape separate, pentru stabilirea pedepsei și calculul termenului de prescripție, în timp ce alții consideră ca un singur cod, fie codul vechi, fie cel nou, se aplică în funcție de care este legea mai favorabilă, cumulativ. O altă interpretare este faptul că normele de calcul al termenului de prescripție ar trebui să fie cele în vigoare, indiferent de regimul pedepsei celei mai favorabile.

¹³⁰ „*Expirarea termenului, prescrierea și instrumentarea cazurilor de corupție în țările UE*”, Transparency International, noiembrie 2010.

http://transparency.ie/sites/default/files/Statutes%20of%20Limitation_web.pdf

Studiu indică o serie de opțiuni care ar putea contribui la o dezbatere în România cu privire la modul de a reforma instituția prescripției¹³¹.

Unul dintre domeniile în care deficiențele persistă în practica judiciară în instanțele de judecată și în legătură cu care nu s-au înregistrat numeroase progrese în ultimii cinci ani este reprezentat de *corupția în achizițiile publice*. În 2010 și 2011, DNA a instrumentat 54 de cazuri de achiziții publice¹³². În aceste cazuri, au fost emise 24 de trimiteri în judecată¹³³. Până la jumătatea anului 2011, dintre cele 43 de cazuri ale DNA din domeniul achizițiilor publice trimise la instanțe între 2006 și 2010, au fost pronunțate hotărâri definitive în doar două cazuri. Din iulie 2011, cinci condamnări au fost pronunțate în primă instanță împotriva a 13 inculpați în cazuri de achiziții publice. Au fost organizate sesiunile de formare pentru magistrați axate pe cazuri de achiziții publice, în special în ultimii ani.

Avocatul Poporului

Avocatul Poporului are un rol important în lupta împotriva corupției în România. Acest post este împuternicit să efectueze investigații cu privire la presupusele fapte ilegale ale administrației. Este un organism independent, care poate acționa în temeiul unei plângeri a oricărei persoane sau din proprie inițiativă. Avocatul Poporului are, de asemenea, dreptul, în conformitate cu articolul 26 alineatul (2) din Legea 35/1997 să raporteze Parlamentului sau prim-ministrului „cazuri grave de corupție” pe care le constată, în cursul investigațiilor sale.

Avocatul Poporului este, de asemenea, singura instituție care poate contesta în mod direct o ordonanță de urgență la Curtea Constituțională. La 3 iulie 2012, Parlamentul a luat decizia de a încheia mandatul Avocatului Poporului. Acest lucru a ridicat probleme legate de capacitatea Avocatului Poporului de a-și îndeplini funcțiile importante fără interferențe politice.

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

Ultimul element al eforturilor anticorupție monitorizate în cadrul MCV constă în prevenirea corupției și măsurile de combatere a corupției în sectorul public. Obiectivul-cheie pe care România trebuia să îl abordeze în vederea îndeplinirii acestui obiectiv de referință era stabilirea unei abordări strategice eficiente, proactive și preventive pentru reducerea corupției, minimizarea riscului apariției corupției și detectarea neregulilor atunci când se produc. De asemenea, acest obiectiv de referință a permis urmărirea sectoarelor expuse corupției pe orizontală, cum ar fi achizițiile publice, precum și răspunsul autorităților de aplicare a legii.

Percepția corupției și indici

Cele mai recente sondaje de percepție, cum ar fi sondajul Eurobarometru privind atitudinile europenilor față de corupție, publicat în februarie 2012, arată că încrederea cetățenilor români în eficacitatea măsurilor anticorupție ale autorităților române este

¹³¹ De exemplu, flexibilitate în ceea ce privește începerea termenului de prescripție, termenul de prescripție foarte lung sau eliminarea termenului de prescripție absolut, prioritizarea cazurilor al căror termen de prescripție se apropie de final, suspendarea sau întreruperea termenului de prescripție atunci când un inculpat comite o altă infracțiune, disponibilitatea datelor și statisticilor.

¹³² 32 de cazuri în 2010 și 22 în 2011.

¹³³ 15 în 2010 și 9 în 2011.

foarte scăzută. Din 2007 până în 2011, o majoritate clară a românilor care au participat la sondajele Eurobarometru au considerat că fenomenul corupției este o problemă majoră în țara lor (între 93% și 96%)¹³⁴. În plus, 67% din români consideră că fenomenul corupției s-a dezvoltat în ultimii trei ani în țara lor. Printre instituțiile percepute de public ca fiind afectate de un nivel ridicat de corupție se numără autoritățile vamale, poliția, justiția și politicienii de la nivel național și local. Domeniul asistenței medicale este, de asemenea, considerat vulnerabil la corupție.

În ceea ce privește indicii internaționali, ratingul României în materie de corupție în cotațiile Freedom House „Națiuni în tranzit” nu a arătat niciun progres vizibil în ultimii cinci ani ¹³⁵. Cel mai recent raport publicat în 2012 concluzionează că s-a înregistrat o dezvoltare destul de lentă în toate sectoarele. Raportul Global al Competitivității 2011-2012 realizat de Forumul Economic Mondial plasează corupția pe locul al cincilea într-un clasament al celor mai mari obstacole în calea dezvoltării afacerilor în România¹³⁶.

Strategii naționale anticorupție

Din 2005 până în 2011, eforturile anticorupție ale autorităților române au fost orientate de două strategii: în perioada 2005-2007, o strategie coordonată de Ministerul Justiției și, în perioada 2008-2010, o strategie coordonată de Ministerul Administrației și Internelor, care a fost prelungită până în 2011 pentru a permite finalizarea unei noi strategii. În 2010, la recomandarea Comisiei, România a comandat un studiu independent pentru a evalua impactul acestor două strategii anticorupție, care să servească drept bază pentru elaborarea unei noi strategii¹³⁷. Studiul a concluzionat că, deși aceste strategii au fost în mare măsură puse în aplicare, impactul lor este mult mai puțin vizibil. Studiul a identificat deficiențe, inclusiv lipsa de indicatori pentru măsurarea impactului practic, o abordare descententă a elaborării și punerii în aplicare a strategiilor, lipsa răspunderii principalilor actori și implicarea insuficientă a ramurilor legislative și judiciare. Studiul a recomandat ca o nouă strategie să adopte o abordare multidisciplinară, care să implice toate cele trei ramuri ale statului și societatea civilă. S-a recomandat, de asemenea, intensificarea accentului pe prevenirea și evaluarea riscurilor, precum și pe asigurarea unei mai bune coordonări la cel mai înalt nivel politic și a unei mai bune monitorizări.

Noua Strategie națională anticorupție a fost adoptată de Guvern în luna martie a acestui an, reaprobată de noul Guvern în luna mai, fără modificări și aprobată ulterior de Parlament printr-o declarație adoptată de acesta din urmă în luna iunie. Noua strategie s-a bazat pe un amplu proces de consultare care a implicat societatea civilă, precum și recomandările rezultate în urma evaluării independente a strategiilor anterioare. Noua strategie este construită în jurul a patru obiective generale: măsuri preventive, educație anticorupție (inclusiv sensibilizare), măsuri administrative și

¹³⁴ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_en.pdf;

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf;

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

¹³⁵ <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/romania>. Între 2007 și 2012 corupția a primit nota 4 pe o scară de la 1 la 7, 1 reprezentând cel mai înalt nivel de progres democratic și 7 cel mai scăzut.

¹³⁶ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf.

¹³⁷ Raportul Comisiei din 20 iulie 2010, COM(2010) 401 final, a recomandat ca România „să consolideze politica generală anticorupție... pe baza unei evaluări independente a impactului rezultatelor din ultimele două strategii anticorupție implementate începând cu anul 2005”.

penale, precum și monitorizare¹³⁸. Vor fi adoptate planuri sectoriale la toate nivelurile, de toate instituțiile publice, în termen de trei luni de la adoptarea strategiei. Instituțiile publice au, de asemenea, obligația de a identifica vulnerabilitățile și riscurile asociate.

Strategia va fi monitorizată de Comisia de monitorizare a progreselor în domeniul reformei sistemului judiciar și luptei împotriva corupției, care implică cele mai importante părți interesate. Vor fi organizate întâlniri de coordonare o dată la șase luni, punerea în aplicare globală fiind coordonată de Ministrul Justiției. Au fost stabilite cinci platforme de coordonare, reprezentând principalele categorii de părți interesate (autorități independente, administrația publică centrală, administrația publică locală, mediul de afaceri și societatea civilă). Sunt prevăzute o serie de instrumente de monitorizare, de la mecanisme de autoevaluare la misiuni de evaluare tematică. În pofida posibilelor lacune identificate, inclusiv lipsa bugetelor dedicate diferitelor măsuri, o serie de termene incerte și lipsa clarității asupra indicatorilor de impact, strategia reprezintă un cadru cuprinzător cu monitorizare dedicată, în conformitate cu recomandarea Comisiei din iulie 2011. Dacă este pusă în aplicare efectiv, iar potențialele lacune sunt soluționate, aceasta oferă un cadru substanțial pentru consolidarea eforturilor anticorupție ale României.

Măsuri anticorupție adoptate în administrația publică și de societatea civilă

Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Administrației și Internelor este unul dintre pionierii măsurilor anticorupție aplicate la nivel regional și local. Înființată în anul 2005, DGA este unică, fiind competentă să aplice atât măsuri preventive, cât și, ca poliție judiciară, măsuri represive împotriva corupției din cadrul poliției, precum și al altor structuri din cadrul Ministerului Administrației și Internelor (MAI).

În ultimii cinci ani, DGA poate demonstra rezultate din ce în ce mai bune în ceea ce privește identificarea și urmărirea corupției în cadrul MAI, existând un număr tot mai mare de investigații ale parchetelor și trimiteri în judecată rezultate din notificările sale. Între 2007 și 2011, DGA a trimis 1 047 de notificări la DNA. Acestea reprezintă aproximativ 20 % din notificările generale primite de DNA de la autoritățile de aplicare a legii, parchete și instituții publice¹³⁹. Ca urmare a notificărilor DGA, DNA a formulat rechizitorii în 222 de cazuri, iar DGA a trimis 6 388 de dosare la parchete (altele decât DNA), ceea ce a condus la 836 de trimiteri în judecată¹⁴⁰. În instanțe, investigațiile DGA au dus la 538 de decizii finale împotriva a 717 inculpați¹⁴¹.

În ultimii ani, DGA poate demonstra, de asemenea, o creștere exponențială a numărului de acțiuni din oficiu, acest lucru sugerând o abordare proactivă¹⁴². Aceasta

¹³⁸ Măsurile vizate includ creșterea transparenței, integritatea sistemului judiciar (de competența CSM), transparența finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, integritatea membrilor Parlamentului, achizițiile publice, integritatea mediului de afaceri și administrația publică locală.

¹³⁹ Numărul notificărilor depuse de DGA a crescut constant în ultimii cinci ani, variind de la 180 în 2007 la 241 în 2011.

¹⁴⁰ Aproximativ 70 % din rechizitoriile formulate pentru fapte de corupție de parchete sunt rezultatul notificărilor trimise de DGA, față de doar 20 % de la Serviciul de investigare a fraudelor din Poliția Română.

¹⁴¹ De asemenea, Direcția a efectuat o analiză a nivelului de sancțiuni aplicate, care a arătat că 649 de inculpați au fost condamnați la închisoare (155 cu executare și 494 cu suspendare), 7 au fost obligați la plata unei amenzi penale, 45 au fost achitați, iar în 7 cazuri, procedurile judiciare au fost încheiate.

¹⁴² Din totalul de 8 358 de dosare depuse de DGA la DNA și la alte parchete, 2 835 au fost întemeiate pe acțiuni din oficiu, 1 354 au fost întemeiate pe alte notificări (în special de la serviciile de informații) și

și-a demonstrat, de asemenea, atitudinea proactivă în dorința de a-și depăși responsabilitățile imediate privind personalul poliției și MAI și de a accepta delegările frecvente de la procurori pentru a întreprinde sarcini de anchetă în alte domenii, având în vedere expertiza sa, echipamentele și utilizarea de măsuri speciale de anchetă.

De asemenea, DGA poate demonstra mai multe investigații importante, la scară largă, întreprinse în cooperare cu DNA, inclusiv o operațiune de mare amploare care vizează punctele de trecere a frontierei, legată în special de contrabanda cu țigări. Peste 230 de ofițeri ai poliției de frontieră și ofițeri vamali de la șase puncte de trecere a frontierei au fost anchetați pentru luare de mită și participarea la un grup de crimă organizată. Un studiu recent comandat de FRONTEX privind măsurile anticorupție în domeniul controlului la frontierele UE a estimat că polițiștii de frontieră din această rețea anihilată câștigau zilnic aproximativ 500 EUR din mită¹⁴³. Mita primită era împărțită cu colegii ofițeri care nu lucrau în schimbul respectiv, precum și cu superiorii¹⁴⁴. Acest caz a urmat unor anchete anterioare considerabile privind corupția în eliberarea de permise de conducere și a fost urmat de alte cazuri de contrabandă la scară mai mică, investigate în colaborare cu DIICOT, indicând rețele importante de corupție vizate. Cu toate acestea, rezultatele obținute de DGA în urmărirea altor domenii de corupție gravă și complexă din cadrul Ministerului pot fi extinse în continuare, inclusiv cazuri care implică funcționari la nivel înalt și legături marcate de corupție între poliție și crima organizată, în care sunt puține investigații raportate în prezent.

În afară de investigațiile privitoare la corupție, DGA s-a aflat, de asemenea, în prim-planul dezvoltării activităților preventive. În ultimii cinci ani, DGA a monitorizat activitatea MAI în domeniul prevenirii printr-o serie de indicatori de performanță, de la raportarea corupției la creșterea gradului de conștientizare, activități de formare și cooperare cu ONG-urile. Începând din 2009, DGA a introdus un sistem clar de evaluare a riscurilor pentru identificarea zonelor vulnerabile, în care sunt necesare acțiuni prioritare. Metodologia de evaluare a riscurilor a fost pusă în aplicare în toate structurile MAI¹⁴⁵. DGA a desfășurat, de asemenea, o serie de activități mai ample, inclusiv studii de cercetare privind aspecte precum modelele de corupție în domenii specifice, precum și legăturile dintre corupție și crima organizată. A derulat, de asemenea, cu succes mai multe campanii de sensibilizare și a promovat mai multe canale ușor de utilizat pentru raportarea corupției. O linie telefonică de raportare (TELVERDE) este pe deplin funcțională și și-a dovedit eficacitatea printr-un număr tot mai mare de rapoarte primite și dosare penale deschise pe baza acestora¹⁴⁶. Au

4 169 pe plângeri din partea cetățenilor. Numărul acțiunilor din oficiu a crescut de la 391 în 2007 la 686 în 2010 și la 811 în 2011.

¹⁴³ „Studiu privind măsurile anticorupție în domeniul controlului la frontierele UE”, Centrul pentru Studiul Democrației, martie 2012. Textul integral al studiului este disponibil pe următoarea pagină web: http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf.

¹⁴⁴ Estimările sugerează că șeful punctului de trecere a frontierei obținea beneficii în valoare de 10 000 EUR pe lună.

¹⁴⁵ Domeniile de risc identificate în urma acestei evaluări au fost: poliția rutieră, poliția de frontieră, structurile din cadrul Direcției regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor, poliția de ordine publică și achizițiile publice.

¹⁴⁶ În perioada 2007-2011, 209 dosare penale au fost deschise pe baza rapoartelor înregistrate prin această linie.

fost dezvoltate planuri pentru dezvoltarea unei linii anticorupție la nivelul întregului sector public, însă aceasta nu a devenit încă funcțională.

În afară de MAI, activitățile altor instituții au fost mai puțin substanțiale. *Autoritatea Națională a Vămilelor și Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF)* au pus în aplicare o serie de măsuri preventive, în special axate pe utilizarea de instrumente de e-guvernare pentru a reduce riscul unui comportament corupt. Cu toate acestea, autoritatea vamală, în special, are o atitudine mai puțin proactivă atunci când vine vorba de detectarea cazurilor de corupție, considerate a fi în întregime de competența altor autorități. Între 2007 și 2011, doar 15 notificări au fost transmise de Autoritatea Națională a Vămilelor la DNA. În aceeași perioadă de referință, ANAF a transmis 132 de notificări la DNA, existând o creștere substanțială în perioada 2010-2011¹⁴⁷. ANAF a solicitat Curții de Conturi să efectueze un audit care să vizeze vulnerabilitățile la corupție. Între 2007 și 2011, au fost aplicate 38 de sancțiuni disciplinare personalului ANAF, dintre care 15 muștrări și doar o concediere. Având în vedere nivelul ridicat al riscurilor asociate corupției și altor nereguli din sectorul administrației fiscale, avizul experților a identificat această cifră ca fiind mică.

Domeniile specifice de risc predispuse la corupție identificate de Ministerul de Finanțe vizează problemele legate de impozit și eliberarea documentelor (și anume, acordarea de licențe/autorizații). Obiectivul pentru viitor este acela de a limita cât mai mult posibil contactul direct dintre contribuabili și funcționarii fiscali. A fost făcut un pas important în acest sens, fiind permisă depunerea declarațiilor fiscale online.

Ministerul de Finanțe a finalizat recent o analiză internă a evaluării riscurilor. Organismele de control intern funcționează în cadrul ANAF, în cadrul Gărzii Financiare și Autorității Vamale, efectuând controale ierarhice, cu privire la rapoartele și activitatea funcționarilor. Această activitate a trebuit continuată într-un moment de reorganizare substanțială pentru ANAF, Garda Financiară și Autoritatea Vamală, cu o reducere considerabilă a personalului¹⁴⁸. În iulie 2012, ANAF a înființat o Direcție de integritate însărcinată cu prevenirea și lupta împotriva corupției în cadrul agenției. Responsabilitățile detaliate ale noii direcții urmează a fi stabilite.

Serviciul de Investigare a Fraudelor din cadrul Poliției Române s-a concentrat în ultimii ani pe un număr de zone vulnerabile/de risc (de exemplu, contractele de achiziții publice, sectorul asistenței medicale, educația). Această abordare nu a fost însă urmărită ca o abordare sistematică, la nivel național. Între 2007 și 2011, Serviciile de Investigare a Fraudelor au notificat 9 205 de dosare penale privind infracțiuni de corupție la parchete (inclusiv DNA). Surprinzător, numărul de acțiuni din oficiu a scăzut dramatic de la 100 % în 2007, 85 % în 2008 și 95 % în anul 2009 la 50 % în 2010 și 28 % în 2011. Investigațiile financiare rămân un punct slab și accesul la bazele de date din întreaga țară este încă problematic, deși se întreprind unele eforturi în acest sens (de exemplu, crearea unei baze de date centralizate la nivel național a bunurilor imobile).

În ultimii cinci ani, Parchetul General a adoptat o serie de măsuri pentru intensificarea luptei împotriva corupției la nivel mic și mediu de către *parchetele* din țară. În 2008, Ministerul Public a efectuat o evaluare a rechizitoriilor formulate în

¹⁴⁷ Au existat 38 de notificări de la ANAF către DNA în 2010 și 73 în 2011, față de doar două în 2007, 10 în 2008 și 9 în 2009.

¹⁴⁸ În ultimii doi ani, aproximativ 4 000 de posturi au fost eliminate.

cazurile de corupție și a concluzionat că, la momentul respectiv, abordarea procurorilor a fost mai degrabă reactivă decât proactivă în instrumentarea acestor cazuri. Prin urmare, Procurorul General a emis un ordin prin care a fost stabilită la nivel național o rețea de procurori specializați în cazuri de corupție. Procurorul General a cerut, de asemenea, parchetelor județene, să dezvolte propriile strategii anticorupție, bazate pe evaluări ale riscurilor și în conformitate cu modelul de activități polițienești bazate pe informații. Parchetul General monitorizează punerea în aplicare a strategiilor locale anticorupție. Mai mult decât atât, au fost adoptate noi criterii de evaluare a procurorilor. Unele schimbări au condus la o abordare adoptată de procurori care realizează îmbunătățiri operaționale, reflectate de o creștere semnificativă a numărului de anchete și de rechizitorii formulate de către parchetele obișnuite¹⁴⁹. Parchetul General raportează, de asemenea, o creștere în complexitate a cazurilor tratate. Cu toate acestea, aceste măsuri și punerea lor în aplicare cu eficiență rămân în fază incipientă. Introducerea de abordări similare (de exemplu, prioritizarea cazurilor de corupție, crearea rețelelor de poliție specializate în materie de corupție și încurajarea dinamismului în depistarea cazurilor de corupție) de către poliție ar putea ajuta în acest demers.

Incriminarea conflictului de interese s-a dovedit a fi inefficientă până în prezent. Între 2007 și 2011, au existat foarte puține cazuri în care au avut loc trimiteri în judecată. Au avut loc doar 25 trimiteri în judecată, marea majoritate de către DNA și foarte puține de către parchetele obișnuite¹⁵⁰.

Privind înapoi la ultimii ani, la impactul real al măsurilor globale anticorupție luate, există un dezechilibru clar între măsurile represive și cele preventive. Principalul obiectiv al obiectivului anticorupție de până acum a fost aplicarea legii. În timp ce partea de drept penal este esențială în stabilirea unui regim clar, care va ajuta la încurajarea unei schimbări de mentalitate, o strategie anticorupție de succes nu poate reuși fără mecanisme eficiente și coerente de prevenire. În acest context, în ultimii cinci ani, progresul înregistrat în eficiența mecanismelor de control intern este destul de limitat și inconsecvent, cu variații considerabile în rezultatele obținute de la un sector la altul și lacune majore în organismele de control și procedurile interne.

În pofida unui număr de protocoale de *cooperare inter-instituțională* și a unor canale bine stabilite de cooperare între unele instituții, cooperarea și coordonarea generală a acțiunilor anticorupție sunt încă deficitare. Se pare că există un mediu de neîncredere reciprocă, în special între instituțiile de control și de aplicare a legii.

Mecanismele de control ar trebui să constituie, de asemenea, unul dintre principalii furnizori de informații pentru aplicarea legii privind corupția publică. Totuși, mecanismele de control transmit un număr foarte limitat de notificări către parchete. În ceea ce privește informațiile furnizate de către DNA, cu excepția DGA, Gărzii Financiare și autorităților competente în domeniul spălării de bani, toate celelalte mecanisme de control au transmis notificări foarte puține în ultimii cinci ani. Doar cinci notificări au fost transmise de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), 27 de Curtea de Conturi și chiar mai puține din partea organismelor de control intern din diverse ministere și agenții naționale.

¹⁴⁹ Numărul persoanelor trimise în judecată pentru infracțiuni de corupție a crescut de la 541 în 2007 la 934 în 2010 și la 1 119 în 2011.

¹⁵⁰ DNA a emis 16 trimiteri în judecată. Parchetele obișnuite au emis doar 9 trimiteri în judecată.

Există discrepanțe mari între abordările strategice anticorupție și angajamentele de la un sector la altul.

Centrul Național pentru Integritate (CNI) este un organism public independent de consultanță în materie de corupție, organizat în cooperare cu societatea civilă. Pentru a sprijini în continuare activitățile sale, un protocol a fost încheiat între Asociația pentru Implementarea Democrației (AID) – partenerul din societatea civilă – și Ministerul Administrației și Internelor, în noiembrie 2007 și noi spații și facilități au asigurat în continuare activitatea Centrului. De atunci, Centrul a promovat o serie de inițiative. Acestea au inclus activități de formare, dar și stabilirea de grupuri de acțiune anticorupție și organizarea de dezbateri în fiecare județ, reunind reprezentanți ai instituțiilor anticorupție și ai societății civile. CNI a promovat noi acțiuni preventive într-un număr de domenii de risc, cum ar fi supravegherea video pe mașinile de poliție rutieră; supravegherea video a examenului de bacalaureat; un proiect comun cu Ministerul Sănătății cu accentul pe integritatea și buna guvernare în sistemul sanitar; măsurile convenite cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Ministerul Transporturilor; activități de formare privind achizițiile publice pentru funcționarii publici din Ministerul Educației, Ministerul Sănătății, Vămi și Garda Financiară; precum și măsuri preventive în sistemul de învățământ, lucrând cu elevi de liceu. Activitatea CNI a fost susținută de fonduri UE. Finanțarea proiectului actual urmează să expire în această vară. Finanțarea în viitor nu a fost încă confirmată.

Fondurile europene au finanțat, de asemenea, un studiu recent privind corupția în administrația publică locală, comandat de Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice din cadrul Ministerului Administrației și Internelor. Acest studiu a fost însoțit de întocmirea ghidurilor de bune practici. De asemenea, au fost obținute fonduri UE pentru a asista Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului în consolidarea mecanismelor sale anticorupție.

În sectorul *educației* au fost luate unele măsuri importante în ultimii ani, de la întărirea controalelor și măsuri mai riguroase de prevenire aplicate la examenele importante, cum ar fi examenul de bacalaureat sau de titularizare pentru profesori, la măsuri solide de îmbunătățire a acreditării universităților private. Pentru examenul de bacalaureat, supravegherea video a fost folosită în sălile de examen. În urma unui proiect pilot desfășurat în Galați, supravegherea video a fost introdusă în întreaga țară în 2011. La examenul de bacalaureat 2011, rata de promovare a scăzut cu 50% față de anul precedent. Sancțiunile au crescut și ele acolo unde cerințele legale pentru examen nu au fost îndeplinite. În două județe, procurorii au fost notificați cu privire la posibile cazuri penale. Un alt sector vulnerabil în care au fost luate noi măsuri se referă la examenul de titularizare pentru profesorii din învățământul primar și secundar. Datorită garanțiilor suplimentare introduse în procesul de verificare, pentru prima dată în istoria acestui examen mai multe posturi disponibile pentru concurs nu au fost ocupate. Un alt domeniu de risc identificat de Ministerul Educației este cel al diplomelor universitare de absolvire. A fost introdusă o nouă obligație pentru anularea diplomelor eliberate în mod fraudulos. În ultimii cinci ani, Ministerul Educației a efectuat mai multe evaluări ale vulnerabilităților de corupție pentru a asigura o politică holistică anticorupție și pentru a se concentra în special pe măsurile de prevenire, inclusiv stabilirea consiliilor și comisiilor de etică. O evaluare actualizată a riscurilor va forma baza strategiei sectoriale anticorupție pentru sistemul de învățământ. Ministerul Educației este, de asemenea, beneficiarul unui proiect finanțat din Fonduri Structurale în legătură cu dezvoltarea sectorială a strategiei

anticoruptione, care oferă posibilitatea de a aprofunda activitatea de elaborare a unei politici eficiente de prevenire a corupției în sectorul educației.

Măsurile de prevenire din alte sectoare, în special asistență medicală, achiziții publice, administrație locală rămân mai puțin cuprinzătoare.

În *sectorul asistenței medicale* au fost lansate sau sunt în curs de pregătire o serie de proiecte importante, dar încă nu au fost obținute rezultate. Un astfel de proiect este sprijinirea creării unui departament de integritate în cadrul Ministerului Sănătății. Acest departament a fost creat în mod oficial în iulie 2011 și are sarcina de a preveni și combate fraudă în achiziția de servicii medicale și echipamente, și de a monitoriza procesul bugetar pentru fiecare instituție de sănătate în subordinea Ministerului Sănătății¹⁵¹. Au fost lansate primele controale, în parteneriat cu unitatea de control a Ministerului, identificând variații importante ale costurilor unității. Cu toate acestea, operaționalizarea acestei structuri a fost lentă, fiind împiedicată, în special, de lipsa resurselor umane și financiare.

Acest departament de integritate nu va aborda problema plăților informale. Așadar, un alt proiect este prevăzut pentru a crește gradul de conștientizare cu privire la drepturile pacienților, cu scopul de a lupta împotriva ofertei de plăți informale către medici. În urma adoptării unei legi privind co-plata anumitor servicii medicale, din 2012 românii va trebui să plătească o parte din costurile serviciilor medicale prin cupoane. Ministerul Sănătății a adoptat, de asemenea, un registru centralizat de risc și a identificat o serie de posturi sensibile în cadrul Ministerului și unităților sale subordonate, pentru care au fost elaborate planuri de rotație. Cu toate acestea, în pofida acestor inițiative, există încă obstacole considerabile în lupta viguroasă împotriva corupției în acest sector, care are o tradiție lungă a șpagilor.

În anul 2008, cu ocazia *alegerilor locale*, societatea civilă Coaliția pentru o Guvernare Curată a efectuat o monitorizare a campaniei electorale pentru președinții și consiliile județene și a constatat probleme sistemice de integritate. Cincizeci și patru din 150 de candidați au avut probleme de integritate, cu toate acestea, 11 din acești candidați au fost aleși. Un exercițiu similar a fost realizat de Coaliția pentru o Românie Curată pentru alegerile locale din 2012, evidențiind candidații dintr-un anumit număr de județe care aveau probleme de integritate¹⁵². La alegerile locale din 2012, doi primari au fost aleși în timp ce se aflau în arest preventiv autorizat de instanțele judecătorești.

Cu excepția Ministerului de Interne, care a pus în aplicare un mecanism de protecție a denunțătorilor, în ultimii cinci ani, progresul înregistrat în punerea în aplicare a *politicilor privind denunțătorii* în administrația publică a fost aproape inexistent¹⁵³.

¹⁵¹ Rolul său este de a detecta fraudă și corupția, să propună norme privind incompatibilitățile, conflictele de interese și integritatea personalului din cadrul sistemului sanitar, să ia măsuri preventive, să monitorizeze rezultatul cazurilor de corupție din cadrul sistemului sanitar, să efectueze evaluări ale riscurilor, să dezvolte strategii anti-coruptione sectoriale și planuri de acțiune

¹⁵² De exemplu, candidații care fac obiectul anchetei sau trimiși în judecată pentru infracțiuni de corupție, candidații cercetați de ANI pentru conflict de interese și incompatibilități.

¹⁵³ MAI a raportat 338 de notificări de la 243 de denunțatori între 2006 și 2011. Cele mai multe notificări (144 de la 97 denunțatori) provin de la DGA. În noiembrie 2009, un studiu Transparency International privind protecția denunțătorilor, „*Alternativa la tăcere, Protecția denunțătorilor în 10 țări europene*”, a concluzionat că, în România, „din 2004, denunțătorii din sectorul public au fost protejați de o lege cuprinzătoare care are prioritate în caz de conflict cu alte prevederi legale. Cu toate acestea, numărul de cazuri de denunțatori în România este încă scăzut, în mare măsură datorită contextului socio-cultural. Denunțarea nu este bine cunoscută de public sau nu este suficient de apreciată. Societatea civilă a

Cazurile trimise în judecată, bazate pe rapoartele denunțătorilor, inclusiv de către Ministerul de Interne, rămân foarte puține¹⁵⁴.

Agencia Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) a organizat diferite cursuri de formare și a pus în aplicare un sistem de gestionare a riscurilor de corupție pe baza căruia a fost creat un Registru al riscurilor de corupție în 2010 și actualizat în decembrie 2011. Registrul cuprinde în prezent 17 domenii de risc.

Evaluarea independentă a strategiilor naționale anticorupție anterioare a apreciat, în special, introducerea *consilierilor etici* la nivel central și local, ca un pas important spre introducerea mai multor măsuri anticorupție de ordin preventiv în instituțiile publice. Conceptul de „consilieri etici” a fost instituționalizat în 2007. Toate instituțiile și autoritățile publice sunt obligate să desemneze astfel de consilieri. Rețeaua globală s-a extins de la 36 de membri în 2007 la 915 în 2011, dar acesta înseamnă semnificativ mai puțin decât numărul de instituții publice. Din 2008, ANFP evaluează în mod regulat (și anume, de două ori pe an) respectarea normelor de conduită pentru funcționarii publici, a standardelor etice și a procedurilor disciplinare.

În ultimii cinci ani (2007-2011), 3 678 plângeri au fost înregistrate de către ANFP împotriva funcționarilor publici, atât la nivel central, cât și local. Nu există nicio tendință specială în evoluția numărului de plângeri. Anul 2011, în special, a înregistrat o scădere considerabilă a numărului total de reclamații primite (cu 50 % mai mic decât în anul precedent). Dintre acestea, au fost aplicate sancțiuni disciplinare, în 1 992 de cazuri. Nu există statistici disponibile privind natura și gravitatea încălcărilor constatate. Muștrarea a rămas principala sancțiune disciplinară aplicată (50 % din sancțiunile totale aplicate). Demiterile au fost dispuse în doar 6 % dintre cazurile în care au fost aplicate sancțiuni disciplinare.

Recuperarea activelor și instrumentarea cazurilor de spălare de bani

În ceea ce privește *recuperarea activelor*, unele măsuri au fost luate de Procurorul General pentru a încuraja o abordare mai proactivă în investigațiile financiare pentru detectarea, înghețarea și recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Printr-un ordin comun al Procurorului General și al Ministrului de Interne, au fost stabilite proceduri standardizate pentru identificarea și confiscarea bunurilor în timpul investigațiilor, inclusiv o listă de măsuri primordiale care trebuie luate în cadrul unei investigații financiare. Sesiunile de instruire cu privire la acest subiect au fost, de asemenea, organizate pentru procurori, la nivel național, în special în cadrul proiectelor finanțate de UE. Cu toate acestea, misiunile de experți ai Comisiei Europene au analizat gradul de înțelegere comună a modului de urmărire a zonelor de interes special, cum ar fi anchetele financiare și spălarea de bani atunci când au vizitat parchetele din afara Bucureștiului, și au ajuns la concluzia că acest lucru este încă departe de a fi realizat.

Au fost luate măsuri pentru a stabili bazele de date electronice centrale de bunuri mobile și imobile. Un sistem electronic integrat de cadastru și publicitate imobiliară, centralizat la nivel național, a fost stabilit în urma unui proces care a început în 2006

încercat mai multe abordări pentru a îmbunătăți adoptarea legii, însă promovarea mecanismelor de denunțare necesită încă un efort concentrat. Încă mai există deficiențe la nivelul aplicării în interiorul instituțiilor sau la nivelul de mediatizare și gradul de conștientizare a denunțării”.

154

Un caz trimis în judecată de MAI și șase de Ministerul Apărării Naționale. Niciun alt caz nu a ajuns la instanțe de la alte instituții.

și s-a încheiat în decembrie 2011. Aproximativ 30 % din cărțile funciare sunt în prezent în format electronic. Introducerea în continuare a datelor și conversia datelor în format electronic este în curs de desfășurare. Cu toate acestea, Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară se confruntă cu provocări bugetare serioase în finalizarea acestui proces. În prezent, un acces mai dificil la datele despre proprietăți mobiliare și imobiliare din țară acționează și ca factor de descurajare pentru o abordare mai proactivă a procurorilor¹⁵⁵.

Noua lege privind confiscarea extinsă adoptată de Parlament în luna martie 2012 poate deschide noi oportunități pentru o schimbare de atitudine a procurorilor în identificarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni și în interpretarea mai largă a prevederilor Constituției în ceea ce privește prezumția de origine licită a bunurilor.

Noi prevederi legale au fost adoptate pentru a îmbunătăți gestionarea activelor confiscate, acordând puteri pentru realizarea bunurilor înghețate, inclusiv atunci când este probabil ca acestea să scadă în valoare sau să devină nerentabile de întreținut, și pentru garantarea faptului că valoarea activelor este asigurată pentru confiscarea ulterioară.

În ceea ce privește statisticile privind confiscările, Parchetul General a raportat bunuri în valoare de aproximativ 587 de milioane EUR, confiscate în perioada 2007-2011, 234 de milioane EUR fiind înghețate numai în 2011, de aproape șapte ori mai mult decât în 2007. Cu toate acestea, s-ar părea că această creștere se datorează, de asemenea, în principal, unor parchete specializate și unui număr de operațiuni la scară largă și nu neapărat al unei intensificări generale a anchetelor financiare de succes în toate cazurile¹⁵⁶. Mai mult decât atât, în pofida confiscărilor de mari dimensiuni, aceste crize nu s-au tradus într-un bilanț convingător al confiscărilor. În ciuda rezultatelor bune din 2010, în 2011 instanțele au pronunțat confiscarea a doar 4,75 milioane EUR, din care doar 340 000 EUR au fost efectiv confiscate (a se vedea mai sus)¹⁵⁷.

Pentru a se conforma cu Decizia Consiliului 2007/845/JAI, un Birou pentru recuperarea activelor (BRO) a fost înființat în cadrul Ministerului Justiției din România, acesta devenind operațional în ianuarie 2011. Sarcinile noului BRO sunt următoarele: schimbul operativ de date cu alte BRO din UE și statele membre CARIN, identificarea și diseminarea de bune practici și promovarea politicilor publice în domeniul penal, în special în ceea ce privește lupta împotriva corupției și a criminalității organizate. BRO a gestionat 86 de cereri în 2011 (57 de la BRO corespunzătoare din statele membre UE și 29 de la autoritățile române)¹⁵⁸. În primele

¹⁵⁵ Aceste date pot fi accesate, însă prin cereri separate adresate la diferite registre județene și nu printr-o singură bază de date electronică sau interfață ușor de utilizat.

¹⁵⁶ În *Raportul anual al Ministerului Public pe anul 2011*, precum și *Raportul de evaluare a urmăririi privind a cincea rundă de evaluări reciproce privind infracțiunile financiare și investigațiile financiare, GENVAL, Consiliul UE, aprilie 2012*, se raportează că într-un singur caz, în 2011, au fost confiscate 135 de proprietăți imobiliare pe lângă alte active pentru recuperarea unui prejudiciu de aproximativ 80 de milioane EUR.

¹⁵⁷ În 2010, instanța a decis confiscarea a circa 1,8 milioane EUR, reprezentând active provenite din activități infracționale, efectiv fiind confiscate aproximativ 200 000 EUR.

¹⁵⁸ Aceste cereri au vizat 256 de persoane fizice (din care 108 cetățeni români și 157 de cetățeni străini), precum și 80 de persoane juridice (41 din România și 39 din străinătate). În urma solicitărilor, următoarele active au fost identificate: 12 vehicule, 6 clădiri, 16 apartamente, 17 terenuri, 75 conturi bancare, 17 societăți în care persoanele în cauză dețineau acțiuni și 3 persoane fizice autorizate.

două luni ale anului 2012, au fost înregistrate 17 dosare (10 de la BRO străine și 7 de la autoritățile române).

Puține cazuri de spălare de bani au fost instrumentate. Procurorul General a luat unele măsuri pentru a se asigura că spălarea de bani este acum tratată ca un domeniu prioritar de către procurori, inclusiv instrumentarea cazurilor de spălare de bani ca infracțiune autonomă. În ceea ce privește spălarea de bani, a existat o singură hotărâre judecătorească cu privire la un astfel de caz, în 2009, în primă instanță, care a rămas definitivă în 2011. Un alt caz este pe rol. Procurorul General a emis un ordin în 2011, solicitând tuturor parchetelor să desemneze procurori specializați în domeniile spălării de bani, fraudei fiscale și cazurilor de contrabandă. Un aviz juridic al Procurorului General, distribuit tuturor procurorilor din țară, a concluzionat că instrumentarea cazurilor de spălare de bani ca infracțiune autonomă este posibilă în temeiul cadrului juridic actual, și a făcut o serie de recomandări cu privire la modul în care probele pot fi colectate în acest caz.

În ultimul an se poate observa o creștere a numărului de trimeri în judecată pentru infracțiuni de spălare de bani, de la 23 de trimeri în judecată a 96 de inculpați în 2007 și 21 față de 89 inculpați în 2010, la 49 de trimeri în judecată a 230 de inculpați în 2011. Cu toate acestea, nu au mai fost raportate trimeri în judecată pentru spălare de bani ca infracțiune autonomă. În general, între 2007 și 2011 au fost realizate doar 42 de condamnări a aproape 100 de inculpați pentru infracțiuni de spălare de bani.

Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor și Finanțării Terorismului (ONPCSBFT) s-a concentrat pe îmbunătățirea calității notificărilor și răspunsurilor sale către procurori. Procurorii par să aprecieze natura cooperantă a Oficiului, deși experții au sugerat că acesta ar putea fi mai proactiv.

Fraude cu fonduri UE

În 2007 și 2008, prin diverse modificări legislative, competențele de *Departamentul pentru Luptă Antifraudă* (DLAF) au fost în continuare simplificate, inclusiv în ceea ce privește rolul său ca fiind serviciu de coordonare anti-fraudă în România. În 2009 și 2010, DLAF a intrat într-o perioadă de vid juridic, ca urmare a hotărârilor de neconstituționalitate privind temeiul juridic al acestuia. În mai 2011, temeiul juridic al DLAF a fost restabilit, prin adoptarea unei noi legi privind organizarea și funcționarea acestuia și o hotărâre de Guvern privind reglementarea sa internațională, care include prevederi privind cooperarea cu OLAF.

În perioada 2007-2011, DLAF a efectuat 497 controale. Dintre aceste controale, 91 au fost efectuate din oficiu. Cu toate acestea, nu au existat controale din oficiu în 2009 și 2010, iar în 2011 au existat doar două astfel de cazuri. Cele mai multe dintre verificări sunt efectuate ca urmare a notificărilor de la procurori (40 %) și autoritățile de management (24 %). DLAF a transmis procurorilor 256 de rapoarte de control între 2007 și 2011. În aceeași perioadă de referință, procurorii au formulat 73 de rechizitorii, care au dus la 42 de condamnări de către instanțele judecătorești. Încă este loc pentru îmbunătățiri ulterioare.

Între 2007 și 2011, procurorii au deschis anchete în 223 de cazuri de fraudă cu fonduri UE. Bilanțul general în instrumentarea infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE poate fi consolidat în continuare și pot fi luate măsuri pentru a asigura o abordare mai proactivă și mai puțină rigiditate în interpretarea normelor de procedură.

În 2011, Comisia a atras atenția asupra a peste 60 de cazuri de potențiale fraude (și anume, manipulări suspectate ale licitațiilor și prezentarea de oferte false) aduse de OLAF în atenția autorităților române. Rămâne de văzut ce se va întâmpla cu aceste cazuri.

În cadrul MCV, Comisia evaluează progresele înregistrate în punerea în aplicare a normelor privind achizițiile publice, având în vedere că deficiențele din acest domeniu sunt recunoscute ca o sursă importantă de corupție. Capacitatea administrativă și practica și capacitatea autorităților de control administrativ și judiciar de protecție împotriva neregulilor, deturnării de fonduri și fraudei sunt elemente ale considerentelor Comisiei în acest context.

Din anul 2010, mai multe audituri desfășurate de Comisie au evidențiat deficiențe importante în sistemul românesc al achizițiilor publice, care nu au fost prevenite, detectate sau corectate de sistemele naționale de gestionare și de control și, prin urmare, reflectă deficiențe sistemice. Unele dintre aceste deficiențe au condus la întreruperi temporare ale plăților în cadrul fondurilor structurale, pentru a proteja interesele financiare ale UE. În scopul remedierii acestor deficiențe, Comisia a efectuat o evaluare a sistemului românesc de achiziții publice în 2011.

Evaluarea de către Comisie a legislației privind achizițiile publice din România a identificat o lipsă de stabilitate juridică, din cauza schimbărilor frecvente și inconsecvențelor legale și a recomandat crearea unui comitet al părților interesate și lansarea unui proces de consolidare juridică. Comisia a identificat, de asemenea, o serie de deficiențe specifice ale legislației privind parteneriatele public-privat (PPP), în ceea ce privește absența unui mecanism de coordonare eficient între Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANRMAP) și Unitatea PPP nou-creată. Mai mult decât atât, există un risc de suprapunere între anumite dispoziții ale legii privind PPP și ale legii generale existente privind achizițiile publice¹⁵⁹.

Evaluarea Comisiei a identificat, de asemenea, practici incompatibile și deficiențe în cooperarea între instituțiile principale din domeniul achizițiilor publice¹⁶⁰. Acest lucru se referă la aspecte cum ar fi eficacitatea insuficientă a planurilor anuale de achiziții publice și suprapuneri de sarcini, practici contradictorii și neconcordanțe între organismele competente în acest domeniu. Aceste deficiențe sunt agravate de un deficit de resurse între aceste instituții, proceduri interne ineficiente și dificultăți substanțiale, cu o utilizare corectă a instrumentului principal IT în acest domeniu, Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP)¹⁶¹. Aceste dificultăți la nivelul administrativ al sistemului de achiziții publice, împreună cu procedurile insuficient unificate și simplificate, contribuie la sarcinile administrative excesive pentru autoritățile contractante și sunt o sursă de întârzieri și nereguli.

Problema conflictului de interese în cadrul achizițiilor publice prezintă interes special pentru Comisie și a fost, de asemenea, problema de bază care a declanșat suspendarea plăților în cadrul Fondurilor Structurale. Evaluarea Comisiei arată că temeiul legislativ și procedurile administrative nu pot oferi garanții suficiente pentru

¹⁵⁹ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2006.

¹⁶⁰ Principalele organisme publice în acest domeniu sunt Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC).

¹⁶¹ Problemele cu SEAP includ date de o exactitate insuficientă și incomplete, o arhitectură care nu este suficient de ușor de utilizat și de problemele legate de întreținerea și de proprietatea sistemului.

o protecție eficientă împotriva conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice. Mecanismele actuale de prevenire și de control sunt dificil de aplicat sau insuficient de disuasive și, în general, nepotrivite pentru o prevenire eficientă a conflictelor de interese. Există o lipsă de acțiuni proactive din partea autorităților din domeniul achizițiilor publice și o cooperare insuficientă cu Agenția Națională de Integritate și sistemul judiciar¹⁶². Modificările legislative adoptate în 2010, care au introdus o definiție mai largă a conflictului de interese nu au oferit rezultatele așteptate. Numărul situațiilor de conflict de interese detectate de ANRMAP și UCVAP este scăzut și nu reflectă în niciun fel realitățile¹⁶³.

Având în vedere numărul mare din plângeri și calitatea scăzută a documentației de licitație, România a adoptat o serie de măsuri corective prin introducerea unor verificări *ex-ante* de către ANRMAP ale întregii documentații de licitație¹⁶⁴. În paralel, ANRMAP a început să elaboreze formulare standard pentru documentația de licitație care vizează principalele sectoare de achiziții publice, pentru a sprijini autoritățile contractante și a reduce numărul actual ridicat de erori din cuprinsul documentației de achiziții publice¹⁶⁵.

Aceste activități individuale vor trebui integrate într-un plan global de acțiune de către autoritățile române, ca răspuns la evaluarea efectuată de Comisie în 2011 și la recomandările formulate de aceasta.

6. SPRIJIN DIRECT PENTRU PROCESUL DE REFORMĂ DIN PARTEA UE ȘI A STATELOR SALE MEMBRE

În anii de dinainte și de după aderare, a fost pus la dispoziția României un sprijin substanțial în domeniul justiției și afacerilor interne. Anterior aderării, începând cu 2004, programul PHARE a pus la dispoziție peste 187 de milioane EUR. De la data aderării, alte 46,5 milioane EUR au fost puse la dispoziție în cadrul Facilității de tranziție, din care o proporție semnificativă a fost disponibilă pentru sprijinirea reformei în justiție și afaceri interne. Aceste instrumente au sprijinit numeroase proiecte și măsuri de consolidare a capacităților, inclusiv proiecte de consolidare a capacității Consiliului Superior al Magistraturii și a Institutului Național al Magistraturii și de intensificare a luptei împotriva corupției, cu asistență oferită Direcției Naționale Anticorupție, Ministerului Public, Agenției Naționale de Integritate, precum și Direcției Generale Anticorupție din cadrul Ministerului Administrației și Internelor.

Termenul limită de punere în aplicare a măsurilor finanțate în cadrul Facilității de tranziție a expirat în luna decembrie 2010. În cadrul Perioadei actuale de finanțare, Comisia a pus, de asemenea, la dispoziție un sprijin considerabil din partea Fondului

¹⁶² Aceste constatări sunt confirmate de plângeri primite de Comisie în 2012.

¹⁶³ Din 2007, ANRMAP a notificat numai cinci cazuri către DNA. În 2011, ANRMAP a identificat doar trei potențiale conflicte de interese. În aprilie 2011, acuzații de conflict de interese în ceea ce privește fondurile UE au dus la demisia ministrului muncii. Auditul proiectelor UE a condus la întreruperea plăților în temeiul unei măsuri din cadrul Fondurilor Structurale, din cauza conflictelor de interese și favoritismului în domeniul achizițiilor publice.

¹⁶⁴ Modificările la legea existentă privind achizițiile publice (a se vedea articolul 33 din Legea 279/2011 din 12 decembrie 2011, de modificare a OUG 34/2006), prin care ANRMAP verifică legalitatea normelor privind achizițiile publice ale tuturor documentațiilor de licitație, înainte de publicarea unui anunț de participare la licitație.

¹⁶⁵ Aceste măsuri sunt în curs în sectorul transporturilor și al mediului.

Social European prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative¹⁶⁶. Proiectele de reformă a sistemului judiciar și proiectele anticorupție în valoare totală de peste 12 milioane EUR au fost contractate și se află în diferite stadii de punere în aplicare. Printre beneficiarii acestor proiecte se numără Agenția Națională de Integritate și Ministerele Justiției, Administrației și Internelor, Dezvoltării Regionale și Turismului, Sănătății și Educației.

Multe dintre proiectele puse în aplicare au contribuit în mod direct la reformele necesare pentru MCV. O parte din proiectele în curs de aplicare vizează în mod direct recomandările formulate de Comisie în Rapoartele MCV. Exemplele includ:

- finanțare de 0,75 milioane EUR acordată Ministerului Justiției pentru o analiză independentă a funcționării sistemului judiciar din România. Această analiză este realizată de Banca Mondială. A fost lansată în luna martie și ar trebui să fie finalizată până la sfârșitul anului. Concluziile și recomandările vor constitui o bază pentru viitoarea orientare a reformei judiciare
- finanțare de 4,4 milioane EUR acordată Agenției Naționale de Integritate în vederea modernizării sistemului informatic al Agenției și în vederea consolidării eficienței prelucrării declarațiilor de avere și de interese. Punerea în aplicare a început în luna februarie a acestui an și proiectul va dura doi ani. Investițiile vor consolida capacitatea administrativă a Agenției și, prin urmare, eficiența luptei împotriva corupției
- finanțare de 1,58 milioane EUR acordată Ministerului Sănătății pentru sprijinirea unei unități de integritate din cadrul Ministerului Sănătății. Odată devenită complet operațională, structura va consolida prevenirea și depistarea corupției în cadrul achizițiilor din sectorul sănătății.

Finanțarea din Fondul Social European a fost completată de granturi acordate în cadrul Programelor de sprijin pentru prevenirea și combaterea criminalității, justiție civilă și justiție penală.

De-a lungul anilor, un sprijin important a fost oferit și de statele membre. Aceste proiecte bilaterale au oferit asistență unei game largi de instituții și au acoperit o gamă variată de aspecte legate de reforma judiciară și combaterea corupției¹⁶⁷. Proiectele recente au inclus sprijin pentru îmbunătățirea instrumentării cazurilor de spălare de bani și a recuperării veniturilor realizate din infracțiuni, consolidarea comunicării între sistemul judiciar și mass-media, precum și pregătirea pentru punerea în aplicare a noilor coduri. Un număr important de state membre s-au implicat în oferirea de asistență României în acest domeniu de la momentul aderării. Sprijin semnificativ au furnizat, de asemenea, alte state și organizații internaționale.

¹⁶⁶ Valoarea totală a Programului Operațional este de 244,7 milioane EUR, din care finanțarea comunitară se ridică la 208 milioane EUR.

¹⁶⁷ Printre beneficiari se numără Ministerul Justiției, instanțele, Consiliul Superior al Magistraturii, Institutul Național al Magistraturii, Ministerul Public, Direcția Națională Anticorupție, Agenția Națională de Integritate, Ministerul Administrației și Internelor și Autoritatea Vamală.

