

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 23.7.2008
COM(2008) 494 final

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

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

{SEC(2008) 2539}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

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

1. INTRODUCERE

În 2007, când a aderat la Uniunea Europeană, România continua să se confrunte cu dificultăți majore în ceea ce privește funcționarea sistemului său judiciar și combaterea corupției. Atât Comisia, cât și celelalte state membre au considerat că aceste provocări pot fi surmontate, iar autoritățile române s-au angajat să remedieze deficiențele în aceste domenii, astfel încât România să își poată asuma pe deplin drepturile și obligațiile care rezultă din calitatea de membru al UE. România și celelalte state membre au recunoscut faptul că era nevoie de o reformă profundă a sistemului judiciar care să asigure răspunderea și eficiența sistemului judiciar și a celorlalte organisme de aplicare a legii pentru ca românii să își poată exercita drepturile pe care le au în calitate de cetățeni ai UE și să beneficieze de sprijinul financiar pe care îl presupune calitatea de membru al UE. În sens larg, acestea au recunoscut că principiile esențiale ale UE – respectarea statului de drept, recunoașterea reciprocă și cooperarea bazată pe încredere între statele membre – ar putea fi puse în practică numai dacă ar fi combătute cauzele profunde ale acestor probleme.

În acest context, Comisia și celelalte state membre au considerat că, după aderare, este necesar să colaboreze îndeaproape cu România pentru a asigura punerea în aplicare a reformelor necesare pentru consolidarea sistemului judiciar și combaterea corupției. Pentru a monitoriza progresele înregistrate și pentru a extinde sprijinul acordat în vederea depășirii acestor dificultăți, Comisia a creat un Mecanism de cooperare și verificare (MCV). Acest raport prezintă un rezumat și o evaluare detaliată a progreselor înregistrate de România în îndeplinirea obiectivelor de referință stabilite în cadrul MCV, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile române, la care se adaugă cele rezultate în urma misiunilor experților. Este al treilea raport din cadrul unui ciclu de raportare de șase luni.

Evaluarea se referă la eforturile pe care le fac guvernul și autoritățile române pentru a reforma sistemul judiciar și pentru a face investigații în ceea ce privește corupția. Schimbările instituționale și procedurale din ultimii ani care vizează rezolvarea acestor probleme încep să dea primele rezultate. Realizările sunt însă fragile. Lipsesc atât un consens politic larg privind reformele, cât și hotărârea neechivocă a tuturor partidelor politice în ceea ce privește eradicarea corupției la nivel înalt. Angajamentul României față de eradicarea corupției se reflectă în etapa premergătoare procesului, dar nu se traduce prin creșterea numărului condamnărilor sau al sancțiunilor disuasive. Performanța sistemului judiciar din România este împiedicată de insecuritatea juridică, ce se datorează mai multor factori, inclusiv aplicării neuniforme a legii și recurgerii excesive la ordonanțele de urgență. Este nevoie de timp pentru ca reforma să prindă rădăcini. Prin urmare, o perioadă vor continua să fie necesare verificarea și cooperarea.

2. PROCESUL DE REFORMĂ DIN ROMÂNIA

2.1. Realizări

Din luna februarie, când Comisia a adoptat ultimul raport interimar, România și-a intensificat eforturile. În ciuda unei perioade de intense dezbateri politice și presiuni, guvernul a reușit să redea un impuls reformei și să reinstaureze o stabilitate relativă a cadrului juridic și instituțional de combatere a corupției. Numirea unui nou ministru al justiției în februarie 2008 reprezintă un element important în acest sens.

În ceea ce privește **reforma sistemului judiciar**, Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), în calitate de gardian al independenței sistemului judiciar, i-au fost alocate resursele umane și financiare care să îi permită să își asume responsabilitățile esențiale în cadrul reformei sistemului judiciar, inclusiv să ofere consiliere și să ia măsuri în ceea ce privește problemele stringente legate de resursele umane.

Referitor la **combaterea corupției la nivel înalt**, au fost luate o serie de măsuri. Ministerul Public și Direcția Națională Anticorupție (DNA) din România au realizat un istoric pozitiv al urmăririi penale a cazurilor și au inițiat proceduri de demarare a anchetelor într-o serie de cazuri la nivel înalt în care sunt implicați foști miniștri și membri ai Parlamentului. Rămâne de văzut în ce măsură va reuși România să finalizeze aceste anchete, să continue procedura juridică adecvată și să emită sentințe disuasive, dacă va fi necesar.

În prima jumătate a anului 2008, România a făcut un pas înainte important odată cu crearea Agenției Naționale de Integritate. Acest organism trebuie să demonstreze acum că poate monitoriza fluxurile de active financiare, identifica și sancționa creșterile nejustificate de active și reglementa conflictele de interese.

România a continuat campaniile de sensibilizare și introducerea de măsuri preventive pentru contracararea **corupției de la nivel local**. În special, au fost introduse recent măsuri de îmbunătățire a calității serviciilor publice, reducându-se astfel ocaziile propice corupției. În iunie 2008 a fost adoptată o strategie națională anticorupție de combatere a corupției în administrația publică locală.

2.2. Rezultate

După o perioadă de incertitudine, România a reușit să își reafirme angajamentul față de reforma sistemului judiciar și combaterea corupției. Cadrul juridic și instituțional este fragil. Acesta trebuie stabilizat și consolidat. Capacitatea administrativă trebuie cultivată și consolidată. Este important ca Parlamentul să demonstreze un angajament neechivoc față de eradicarea corupției la nivel înalt. Pentru a avansa, legile, procedurile și instituțiile existente trebuie să poată avea posibilitatea de a-și crea un istoric, de a arăta că sunt capabile să producă rezultate pe termen mai lung.

Reforma sistemului judiciar avansează, dar progresele sunt inegale. Situația resurselor umane din cadrul sistemului judiciar se îmbunătățește. Numărul persoanelor recrutate de Institutul Național al Magistraturii a crescut, iar numărul posturilor vacante a scăzut. Au fost numiți în funcție noi judecători la tribunalele de primă instanță. Cu toate acestea, Ministerul Public se confruntă cu o lipsă cronică și

importantă de personal, iar procedurile de recrutare nu permit întotdeauna garantarea selectării unui personal de calitate.

Calitatea jurisprudenței se îmbunătățește. Numărul recursurilor este în creștere și s-au făcut eforturi pentru îmbunătățirea accesului la jurisprudență și a consecvenței acesteia. Aceste progrese sunt puse însă în umbră de recentele inconsecvențe prezente în jurisprudența instanțelor superioare, inclusiv a Înaltei Curți de Casație și Justiție, în unele cazuri de corupție la nivel înalt. Aplicarea uniformă și consecventă a legii a fost împiedicată și de recurgerea frecventă la ordonanțe de urgență. Această practică creează suprapuneri și contradicții și cauzează vicii procedurale în ceea ce privește punerea în aplicare. Pe de altă parte, jurisprudența inconsecventă a instanțelor superioare duce la insecuritate juridică. Toți acești factori slăbesc sistemul judiciar și duc, adesea, la hotărâri judecătorești indulgente și la suspendarea frecventă a sentințelor. Acest lucru este problematic mai ales în cazurile de corupție.

Deși rolul *Consiliului Superior al Magistraturii (CSM)* este bine stabilit, acesta nu și-a exercitat încă în totalitate mandatul în mod consecvent, în special în ceea ce privește anchetele proactive în cazurile disciplinare. Este în continuare necesar ca Inspekția judiciară a CSM să dezvolte orientări și să stabilească un istoric pentru investigațiile *ex officio*. CSM este lent în ceea ce privește deciziile privind managementul și deciziile disciplinare. De multe ori, sancțiunile pe care le impune sunt minore.

România a făcut progrese și în ceea ce privește funcționarea *Agenției Naționale de Integritate (ANI)*. Din luna februarie, când a avut loc ultima evaluare efectuată de Comisie, ANI a recrutat personalul de bază și a început investigarea unor cazuri. Este prea devreme pentru a putea efectua o evaluare adecvată a modului în care și-a desfășurat activitatea în respectivele cazuri și a calității deciziilor luate (de exemplu, a sancțiunilor). De asemenea, este prea devreme pentru a evalua dacă mandatul legal al Agenției Naționale de Integritate este suficient de robust. Rolul de supervisor al Consiliului Național de Integritate poate fi evaluat numai pe baza rezultatelor viitoare.

În ciuda progreselor satisfăcătoare în ceea ce privește etapa de anchetare, România poate prezenta puține rezultate tangibile referitor la **combaterea corupției la nivel înalt**. Deși Direcția Națională Anticorupție (DNA) continuă să înregistreze frecvent rezultate pozitive în ceea ce privește urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt, sentințele judecătorești sunt în continuare indulgente și inconsecvente. Măsurile care ar putea fi luate pentru îmbunătățirea modului în care sunt tratate cazurile de corupție (de exemplu, o analiză comparativă a hotărârilor judecătorești, aplicarea unor sentințe minime obligatorii suficient de disuasive sau elaborarea de orientări referitoare la astfel de sentințe) fie au fost amânate, fie nu au fost încă lansate. Nu s-a înregistrat niciun progres real în zece cazuri-cheie în care sunt implicați foști miniștri. Acest lucru se datorează, pe de o parte, faptului că Parlamentul a blocat urmărirea penală, iar pe de altă parte respingerii cazurilor de către Înalta Curte de Casație și Justiție, care a invalidat deciziile anterioare. Incapacitatea de a avansa în aceste cazuri compromite eforturile pozitive întreprinse în etapa premergătoare procesului.

Dezbaterea politică intensă privind cadrul instituțional „anticorupție” s-a atenuat, iar rolul DNA-ului a fost păstrat. Cu toate acestea, eforturile DNA-ului de a continua

anchetele în anumite cazuri importante au stagnat deoarece Parlamentul nu a recomandat demararea procedurilor judiciare. Din cauza reticenței magistraților și a Parlamentului de a permite anchetarea acestor cazuri la nivel înalt se pierde încrederea opiniei publice. Dezbaterile parlamentare privind modificările la Codul de procedură penală menite să restricționeze colectarea anumitor probe creează insecuritate juridică și influențează negativ anchetele în curs. Această insecuritate juridică duce și la reticență din partea magistraților în ceea ce privește continuarea anchetării cazurilor, având în vedere că nu este clar dacă probele colectate astăzi vor fi acceptabile mâine.

România continuă să facă progrese în **combaterea corupției de la nivel local**, dar trebuie să obțină mai multe rezultate. Au fost realizate campanii de sensibilizare a opiniei publice, sesiuni de formare și au fost luate alte măsuri preventive. Numărul cazurilor de corupție investigate în cadrul poliției a crescut. Cu toate acestea, în domenii precum sănătatea și educația, în care există indicii clare ale corupției, au fost luate puține măsuri. Un sondaj de opinie realizat de Transparency International în prima jumătate a anului 2008 sugerează creșterea numărului cazurilor de „corupție de zi cu zi” față de anul trecut. Se dă rar curs semnalelor primite de la persoanele care fac denunțuri. Guvernul român a adoptat la începutul lunii iunie o strategie națională de combatere a corupției de la nivel local, în vederea dezvoltării unei administrații locale mai transparente și mai eficiente.

2.3. Îmbunătățirile necesare

Există o legătură strânsă între reforma sistemului judiciar și progresele în combaterea corupției. Continuă să fie necesare îmbunătățiri în ambele domenii.

Este nevoie de un angajament mai ferm din partea instituțiilor judiciare cheie în ceea ce privește realizarea reformei: Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să întreprindă demersuri în vederea unei mai mari transparențe și eficiențe a sistemului judiciar, precum și în vederea îmbunătățirii propriei răspunderi. Acesta trebuie să adopte o poziție neechivocă în ceea ce privește combaterea corupției la nivel înalt în contextul actualei dezbateri politice controversate din Parlament. Continuă să fie necesară îmbunătățirea credibilității sistemului judiciar de către Consiliu, prin oferirea de soluții durabile la deficiențele în materie de personal și de gestionare.

Trebuie întreprins un efort continuu în vederea dezvoltării capacității administrative a sistemului judiciar. Lipsa importantă de personal în Ministerul Public poate necesita măsuri de urgență, precum realocarea temporară a posturilor. Unele elemente ale procedurii de recrutare trebuie îmbunătățite pentru a atrage personal cu calificări adecvate.

Agenția Națională de Integritate va trebui să își demonstreze acum capacitatea operațională de a sancționa eficace activele nejustificate și de a verifica incompatibilitățile și conflictele de interese. Trebuie să arate că poate pune bazele unui istoric solid de cazuri și sancțiuni.

Trebuie asigurat faptul că se dă dovadă de consecvență și coerență în pregătirea legilor și în aplicarea lor. Este necesară consultarea opiniei publice la pregătirea legilor. Ar trebui să se recurgă mai puțin la ordonanțe de urgență. Trebuie depuse mai multe eforturi în vederea aplicării consecvente și uniforme a legii.

Pentru a oferi stabilitate cadrului juridic în care pot fi demarate anchetele, guvernul ar trebui să finalizeze noul Cod de procedură penală (CPP) și să facă progrese în ceea ce privește proiectul de Cod penal. Astfel, s-ar institui un cadru mai clar și mai eficace pentru activitatea penală și s-ar permite îmbunătățirea cooperării cu alte state membre. În plus, ar trebui să se renunțe la modificările controversate la ordonanța de urgență de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală în vigoare, introduse de către Parlament¹. Acestea ar restricționa grav realizarea unei anchete aprofundate.

Combaterea corupției trebuie depolitizată, iar România trebuie să își afirme angajamentul neechivoc de a combate corupția la nivel înalt. Trebuie permisă continuarea anchetelor independente ale foștilor miniștri și membri ai Parlamentului de către autoritățile judiciare, pentru a se recâștiga încrederea opiniei publice în combaterea corupției și în respectarea statului de drept.

România trebuie să instituie un sistem accesibil și amplu, care să permită cetățenilor să notifice cazurile presupuse de corupție. Trebuie dezvoltate norme de protejare a confidențialității persoanelor care fac denunțuri.

Angajamentul față de reformă și asumarea proprietății acesteia trebuie să se înrădăcineze în întregul spectru politic și în cadrul sistemului judiciar. Încrederea opiniei publice în combaterea corupției va fi recâștigată numai prin obținerea de rezultate și prin condamnări în cazuri la nivel înalt.

3. CONCLUZII

Mecanismul de cooperare și verificare și obiectivele de referință aferente acestuia au fost instituite pentru a permite României să demonstreze, periodic, că a înregistrat progrese în reforma sistemului judiciar și în combaterea corupției. Autorităților române le revine sarcina de a demonstra faptul că sistemul judiciar funcționează și că anchetele demarate în cazurile de corupție duc la arestări, urmărire penală și, în funcție de hotărârea instanței, la condamnări disuasive și la confiscarea bunurilor. Procesul de reformă din România continuă să fie inconstant și în continuare nu există condamnări definitive în cazurile de corupție la nivel înalt.

România prezintă o imagine mixtă. A instituit elementele fundamentale ale unui sistem care funcționează. Fundația este însă fragilă, iar deciziile privind corupția sunt extrem de politizate. Fiecare pas în direcția bună duce la o dezbatere politică internă care produce diviziuni, consolidând insecuritatea juridică. Angajamentul față de reformă al instituțiilor și organismelor-cheie ale României, precum și în ceea ce privește diferitele obiective de referință este inegal. De exemplu, deși procuratura este extrem de hotărâtă în etapa premergătoare procesului să obțină rezultate tangibile, nu se dă dovadă de aceeași hotărâre pe parcursul procedurii judiciare. Propunerile legislative, precum un nou Cod de procedură penală, și măsurile anticorupție, ca de exemplu sentințe minime obligatorii suficient de disuasive în cazurile de corupție la nivel înalt, de care este nevoie urgent nu sunt impulsionate îndeajuns de către guvern. Politizarea cazurilor de corupție de către Parlamentul României și incapacitatea sistemului judiciar de a pronunța sentințe în cazurile de corupție la nivel înalt au diminuat percepția opiniei publice asupra respectării statului de drept. Eforturile reale ale

¹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2006.

administrației la nivel local, regional sau central de a combate corupția sunt foarte adesea zădărnice la nivel politic.

Eforturile pozitive pe calea reformei ale guvernului, DNA-ului sau ale procurorului general pot fi încununate de succes numai dacă primesc un sprijin neechivoc din partea tuturor actorilor de la toate nivelurile. Pentru a realiza o reformă susținută, este necesar ca la aceste eforturi să se adauge o punere în aplicare eficace. Numai condamnările ferme și disuasive în cazurile la nivel înalt vor demonstra în mod convingător că sistemul funcționează. Structurile existente ar trebui să îi permită României să obțină rezultate reale în combaterea corupției.

Cetățenii români merită să aibă acces la toate beneficiile pe care le oferă calitatea de membru al UE, care ar trebui să contribuie la consolidarea statului de drept și la eliminarea corupției. Progresele în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare și în risipirea îndoielilor cu privire la capacitatea României de a combate corupția le va permite cetățenilor români să se bucure de aceste beneficii și vor duce la creșterea încrederii acestora în statul de drept. Vor avea efecte pozitive pe termen lung asupra economiei românești. România are responsabilități față de celelalte state membre, de exemplu ca parte a politicii în domeniul Justiției și afacerilor interne, precum și în ceea ce privește gestionarea comună a fondurilor UE. Existența unei capacități administrative adecvate și a unui control eficace al conflictelor de interese, al fraudei și al neregulilor financiare reprezintă o condiție necesară pentru ca România să beneficieze pe deplin de fondurile de preaderare și structurale ale UE.

Necesitatea continuării cooperării

Nu este doar în interesul României să aibă o administrație și un sistem judiciar sănătoase, care să fie capabile să combată cu succes corupția, ci și în interesul mai larg al UE. Din acest motiv, cooperarea și sprijinul sunt esențiale. Comisia consideră că sprijinul este mai eficace decât sancțiunile și nu invocă în prezent dispozițiile de salvagardare prevăzute în Tratatul de aderare. O vreme va fi necesară continuarea Mecanismului de cooperare și verificare.

În raportul din februarie privind Mecanismul de cooperare și verificare au fost evidențiate sumele considerabile acordate ca asistență României în ultimii ani din partea statelor membre și a Comisiei, sub formă de asistență financiară sau de expertiză tehnică. Este important să se asigure faptul că sprijinul acordat este utilizat corespunzător. Toate părțile trebuie să își reînnoiască eforturile pentru a ajuta România să reușească în procesul său de reformă. Comisia este gata să colaboreze cu România și celelalte state membre pentru a furniza această asistență, dar cere ca cei care o primesc să utilizeze consilierea acordată în mod strategic și eficace, astfel încât să se înregistreze progrese în privința reformei și a schimbării.

Perspective

România a început să se îndrepte în direcția bună. Este nevoie de timp ca noile instituții și procese să își dovedească eficacitatea și ar trebui lăsate să continue într-un ritm susținut. Acestea fiind spuse, este necesar un angajament neechivoc și reînnoit la toate nivelurile - în întregul spectru politic, în administrație și în rândul magistraților – pentru a curăța sistemul de corupție și a respecta pe deplin statul de drept. Comisia încurajează cu tărie România să își intensifice reformele și să mențină o relație de strânsă colaborare cu celelalte state membre și Comisia, astfel încât să se poată face față cu succes, împreună, provocărilor semnificative rămase.