



Bruxelles, 30.1.2013
COM(2013) 47 final

RAPORT AL COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare

În iulie 2012, Comisia a prezentat un raport privind progresele realizate de România începând cu 2007 în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare (MCV)¹. Raportul a analizat caracterul durabil și ireversibil al reformelor puse în aplicare. Întrucât a fost prezentat într-un moment în care existau semne de întrebare importante cu privire la statul de drept și independența sistemului judiciar din România, raportul a inclus recomandări specifice pentru a restabili respectarea acestor principii fundamentale. S-a hotărât, de asemenea, ca după șase luni să se prezinte un raport care să pună accentul pe recomandările Comisiei în acest domeniu.

În ultimele șase luni, situația din România a fost dominată de pregătirea recentelor alegeri. Comisia consideră că numirea noului Guvern după alegeri oferă o nouă ocazie de a garanta respectarea statului de drept și a independenței justiției și de a asigura stabilitatea. Cooperarea loială între instituții și stabilitatea în separarea puterilor sunt elemente importante care permit realizarea de progrese în chestiunile legate de reforma judiciară și lupta împotriva corupției.

Prezentul raport face bilanțul recomandărilor specifice prezentate de Comisie cu privire la respectarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar. De asemenea, raportul se referă la obiectivele de referință din cadrul MCV privind celelalte aspecte ale reformei sistemului judiciar și ale luptei împotriva corupției.

1. Respectarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar

Comisia a emis zece recomandări specifice menite să contribuie la soluționarea controverselor privind statul de drept și independența judiciară. Guvernul României a confirmat Comisiei că va pune în aplicare aceste recomandări². Comisia a monitorizat îndeaproape progresele înregistrate cu privire la aceste puncte, în funcție de obiectivele de referință stabilite în cadrul deciziei privind MCV.

Evaluarea arată că România a pus în aplicare doar unele dintre recomandările Comisiei care vizau restabilirea statului de drept și a independenței sistemului judiciar. Deși Constituția și rolul și hotărârile Curții Constituționale au fost respectate, angajamentele privind independența sistemului judiciar și privind răspunsul la hotărârile în materie de integritate nu au fost puse în aplicare în mod corespunzător. De asemenea, nu a fost numită încă o nouă conducere a Ministerului Public și a DNA-ului.

Ordinea constituțională a României

Una dintre principalele preocupări exprimate de Comisie în luna iulie a fost stabilitatea ordinii constituționale.

¹ COM(2012)410 final. Analizele și recomandările raportului au fost aprobate în cadrul concluziilor adoptate de Consiliul Afaceri Generale în luna septembrie.

² Scrisorile din 16 iulie și 17 iulie 2012.

Rolul Curții Constituționale este deosebit de important în această privință. Competențele Curții Constituționale în materie de verificare a constituționalității hotărârilor adoptate de Parlament au fost efectiv reinstatuate prin intermediul hotărârilor Curții Constituționale, iar Ordonanța de urgență nr. 38 este, prin urmare, „de facto” neaplicabilă³. Abrogarea Ordonanței de urgență nr. 41 a asigurat respectarea hotărârilor Curții privind cvorumul necesar în caz de referendum. Faptul că hotărârea definitivă a Curții Constituționale privind valabilitatea referendumului din data de 29 iulie⁴ a fost respectată a fost un semnal important că normele constituționale nu mai erau puse sub semnul întrebării.

Un alt motiv de preocupare a fost recurgerea la ordonanțe de urgență, o preocupare împărtășită de Comisia de la Veneția a Consiliului Europei⁵. Utilizarea acestei competențe la începutul lunii iulie a jucat un rol important în ceea ce privește preocupările legate de eludarea normelor constituționale. Guvernul României s-a angajat să recurgă la ordonanțe de urgență strict în situațiile prevăzute de Constituție și numai în caz de urgență. În ultimele luni au existat mai puține motive de preocupare cu privire la acest aspect, iar începerea activității unui nou Parlament, cu o majoritate clară, ar trebui să contribuie la consolidarea procedurilor legislative ordinare ca mod corect de legiferare.

Comisia ia notă de faptul că toate actele, inclusiv hotărârile Curții Constituționale, par să fi fost publicate în timp util în Monitorul Oficial.

Parlamentul a numit noul Avocat al Poporului în ianuarie 2013. Întrucât noul Avocat al Poporului a primit sprijinul deplin al coaliției aflate la guvernare, dar nu și pe cel al opoziției, va fi deosebit de important ca acesta să dovedească, în acțiunile sale, că se poate ridica deasupra partizanatelor politice. Avocatul Poporului are un rol important în ceea ce privește protejarea echilibrului instituțional al sistemului și, în special, are misiunea de a controla competențele executivului de a legifera prin ordonanțe.

Rezumând cele de mai sus, locul Constituției și al Curții Constituționale a fost restabilit, în conformitate cu recomandările Comisiei. Cu toate acestea, este esențial ca Președintele, noul Guvern și noul Parlament să garanteze stabilitatea ordinii constituționale și toate partidele politice ar trebui să depună eforturi pentru reducerea polarizării sistemului politic.

³ Ordonanța de urgență nr. 38/2012 nu a fost abrogată în mod formal. Cu toate acestea, Hotărârea nr. 727 a Curții Constituționale din 9 iulie 2012 și Hotărârea nr. 738 a Curții Constituționale din 19 septembrie 2012 au declarat neconstituțională Ordonanța de urgență nr. 38. Din punct de vedere formal, Ordonanța de urgență nr. 38 ar trebui să fie abrogată pentru a se respecta hotărârea Curții Constituționale.

⁴ Hotărârea nr. 6 a Curții Constituționale din 21 august 2012. Ulterior, la 19.9.2012, Senatul a aprobat Legea de modificare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 41 de modificare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea referendumului.

⁵ Comisia de la Veneția a considerat că ar trebui să se remedieze utilizarea excesivă a ordonanțelor de urgență ale Guvernului: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx).

În perioada premergătoare alegerilor a existat, de asemenea, o discuție cu privire la o posibilă modificare a Constituției. Este important ca procesul de reformă constituțională să se deruleze în condiții de respectare deplină a valorilor fundamentale, cum ar fi respectarea statului de drept și a separării puterilor. Aceasta include respectarea în continuare a Curții Constituționale în calitatea sa de garant al supremației legii fundamentale, precum și independența și stabilitatea instituțiilor judiciare, inclusiv a organelor de urmărire penală. Este, de asemenea, important ca dezbaterii cu privire la eventualele reforme să i se acorde suficient timp și un caracter suficient de deschis pentru a se putea ajunge prin procedura constituțională corespunzătoare la cel mai larg consens posibil. În acest context este, de asemenea, esențial să se dea asigurări instituțiilor judiciare cu privire la faptul că le este garantată independența și să se evite speculațiile care generează un climat de instabilitate.

Independența sistemului judiciar

În timpul verii, una dintre preocupările majore a fost dovada clară a exercitării de presiuni asupra instituțiilor judiciare și a lipsei de respect pentru independența sistemului judiciar. Aceasta rămâne un motiv serios de preocupare. Comisia a primit numeroase rapoarte privind acte de intimidare sau hărțuire comise împotriva unor persoane care lucrează în instituții judiciare și anticorupție importante, inclusiv amenințări cu un caracter personal împotriva judecătorilor și a familiilor acestora și campanii mediatiche de hărțuire⁶.

Din păcate, recomandarea Comisiei nu a fost pusă în aplicare pe deplin. Atacurile cu motivație politică la adresa sistemului judiciar nu au încetat. Un punct critic este acceptarea hotărârilor judecătorești: pentru aceasta este necesar ca toți membrii clasei politice să ajungă la un consens privind abținerea de la criticarea hotărârilor judecătorești, de la subminarea credibilității magistraților sau de la exercitarea de presiuni asupra acestora.

Comisia ar dori, de asemenea, să atragă atenția asupra rolului mijloacelor de informare în masă. Au existat numeroase exemple de mijloace de informare în masă care au exercitat presiuni asupra sistemului judiciar, precum și anumite îndoieli cu privire la eficacitatea activității de supraveghere desfășurată de Consiliul Național al Audiovizualului. Situația sugerează necesitatea unei revizui a normelor existente pentru a garanta faptul că libertatea presei este însoțită de o protecție corespunzătoare a instituțiilor și a drepturilor fundamentale ale persoanelor, precum și pentru a pune la dispoziție măsuri reparatorii eficiente.

Un aspect specific a fost îngrijorarea Comisiei cu privire la faptul că hotărârile judecătorești anterioare ar fi putut fi invalidate vara trecută prin grațieri acordate în circumstanțele

⁶ De exemplu, acuzațiile de exercitare de presiuni asupra judecătorilor Curții Constituționale și de intimidare a acestora care au fost aduse la cunoștința Comisiei. Scrisoarea președintelui Barroso către prim-ministrul român, dl Victor Ponta, din 10.8.2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm

particulare ale președinției interimare. Președintele interimar a respectat pe deplin recomandarea în această privință.

Un ultim aspect al independenței judiciare este angajamentul executivului și al legislativului în ceea ce privește respectarea unor criterii de calitate în procesul de numire în posturile-cheie din instituțiile judiciare. Comisia consideră că rezultatele obținute de România în materie de combatere a corupției la nivel înalt au reprezentat unul dintre cele mai importante progrese înregistrate în cadrul MCV. Eficacitatea și imparțialitatea anchetelor penale trebuie să fie menținute sub viitoarea conducere. Prin urmare, Comisia consideră că este esențial să se numească o nouă conducere a Ministerului Public și a Direcției Naționale Anticorupție (DNA) care să poată demonstra independența, integritatea și profesionalismul necesare pentru a se bucura de încrederea publicului și a continua să aibă rezultate eficiente.

Raportul a subliniat în acest context necesitatea ca numirea unui nou Procuror General și a unui nou Procuror șef al DNA să fie atât un proces deschis și transparent, cât și unul în cadrul căruia să fie aleși candidați având competențe specifice, integri și cu rezultate în acțiunea anticorupție. Procesul a fost inițial grăbit și nu a inspirat încredere corpului magistraților. Ministrul Justiției a prelungit ulterior termenele și a adus o serie de îmbunătățiri procedurale⁷, însă doar un număr restrâns de candidați și-au depus candidatura. Cei doi candidați care au parcurs cu succes etapele acestui proces nu au reușit să obțină avize favorabile din partea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și au fost respinși, în cele din urmă, de către președinte. Comisia consideră că prezentarea unui număr suficient de candidați de înaltă calitate profesională în cadrul unui proces deschis și transparent și, în măsura posibilului, care să primească girul CSM, sunt elemente esențiale pentru asigurarea desemnării unei conduceri în măsură să obțină încrederea publicului.

Integritatea

Persoanele aflate în funcții de conducere trebuie să demonstreze că îndeplinesc standarde ridicate în materie de integritate. În plus, în cazul în care autoritățile judiciare constată că această condiție nu este îndeplinită, nerespectarea hotărârilor judecătorești implică, de asemenea, o lipsă de respect față de statul de drept. În raportul său din luna iulie, Comisia și-a exprimat preocuparea că atât Guvernul, cât și Parlamentul nu au respectat pe deplin acest principiu.

În luna noiembrie, rapoartele prezentate de Agenția Națională de Integritate (ANI)⁸ cu privire la unii miniștri și înalți funcționari nu au dus la demisia acestora⁹. Noul Guvern și-a reiterat

⁷ Unele modificări au fost aduse în urma discuțiilor purtate atât cu Comisia Europeană, cât și cu Consiliul Superior al Magistraturii.

⁸ Rapoartele ANI au un efect direct, cu excepția cazului în care sunt contestate în instanță în termen de 15 zile. Ar trebui, de asemenea, să se menționeze că numai aproximativ 5 % din rapoartele ANI sunt infirmate în instanță.

obiectivul de a lupta împotriva corupției, dar, dintre persoanele nou-numite în funcția de ministru, trei erau cercetate penal pentru fapte de corupție. În recomandările sale din luna iulie, Comisia și-a exprimat speranța că miniștrii vor da un exemplu în ceea ce privește respectarea aspectelor legate de integritate: același lucru este așteptat și în ceea ce privește acuzațiile de corupție. Este esențial pentru credibilitatea unui guvern ca persoanele care îndeplinesc funcții ministeriale să se bucure de încrederea publicului, de exemplu prin prezentarea demisiei atunci când există împotriva lor un raport ANI în materie de integritate. Cerințele constituționale, inclusiv suspendarea din funcția de ministru în cazul trimiterii în judecată, vor trebui aplicate în integralitate.

În mod similar, credibilitatea Parlamentului ar avea de câștigat de pe urma unor proceduri mai clare de gestionare a dosarelor în care parlamentarii fac obiectul unor hotărâri în materie de integritate sau al unor acuzații de corupție. Prezumția ar trebui să fie aceea că, în cadrul normelor constituționale instituite, organele de urmărire penală să își poată desfășura activitatea în același mod ca în cazul celorlalți cetățeni. Claritatea și caracterul automat al procedurilor sunt cele mai bune modalități de a îndepărta îndoielile anterioare conform cărora a existat un grad de subiectivitate în cadrul procedurilor parlamentare în acest domeniu.

În ianuarie 2013, Parlamentul a adoptat amendamente la statutul membrilor săi, modificând procedura de ridicare a imunității în cazurile de percheziție, arestare sau reținere a acestora și de urmărire penală a foștilor miniștri. Sunt prevăzute măsuri suplimentare, inclusiv adoptarea unui cod de conduită. Printre aceste măsuri vor trebui să se numere includerea unui termen pentru fiecare etapă a procedurii în Parlament și furnizarea unei justificări complete atunci când Parlamentul refuză să ridice imunitatea. Este, de asemenea, important să se clarifice faptul că ANI rămâne singura autoritate însărcinată cu verificarea potențialelor incompatibilități ale funcționarilor aleși și numiți.

În ceea ce privește abordarea Parlamentului, contestarea de ordin mai general a hotărârilor judecătorești, care s-a înregistrat într-un anumit caz, a reprezentat o preocupare majoră: CSM a trebuit să sesizeze Curtea Constituțională pentru a se asigura că Parlamentul execută efectiv o hotărâre definitivă a Înaltei Curți¹⁰. Se speră că noile proceduri vor preveni repetarea unor astfel de probleme.

Recomandări

Comisia salută măsurile pozitive adoptate din luna iulie, dar consideră că mai sunt multe de făcut pentru a pune în aplicare pe deplin recomandările sale. Începerea mandatului unui nou

⁹ Niciuna dintre aceste persoane nu face parte din noul Guvern.

¹⁰ Curtea Constituțională a hotărât cu privire la conflictul constituțional dintre sistemul judiciar și Senat într-un caz în care o hotărâre definitivă a Înaltei Curți de Casație și Justiție a confirmat o decizie de incompatibilitate privind un senator (Hotărârea Curții Constituționale nr. 972 din 21 noiembrie 2012). Hotărârea Curții Constituționale nu a fost încă aplicată până la încheierea mandatului Senatului.

Guvern și a unui nou Parlament oferă o ocazie excelentă de a consolida aceste măsuri și de a aborda punctele nesoluționate încă. Principiile care stau la baza recomandărilor Comisiei de a proteja statul de drept și capacitatea sistemului judiciar de a pronunța hotărâri fără să existe ingerințe vor rămâne pe viitor în centrul abordării Comisiei.

Va fi important să se respecte în continuare competențele și hotărârile Curții Constituționale și să se asigure conformitatea deplină cu toate cerințele constituționale pentru a garanta funcționarea pluralistă a democrației din România și a reduce polarizarea acesteia. Va fi, de asemenea, important să se asigure faptul că procesul de reformă constituțională respectă pe deplin statul de drept, separarea puterilor în stat, independența și stabilitatea sistemului judiciar, bazându-se, totodată, pe consensul cel mai larg posibil.

Noul Guvern și-a făcut deja cunoscut angajamentul față de independența sistemului judiciar și supremația statului de drept în cadrul Acordului instituțional de colaborare dintre președinte și prim-ministru. Acesta ar trebui să fie acum urmat de:

- introducerea unui cadru clar¹¹ privind interdicția de a critica hotărâri judecătorești și de a submina activitatea magistraților sau de a face presiuni asupra acestora și asigurarea aplicării eficiente a acestor cerințe. Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să fie invitat să emită un aviz privind dispozițiile relevante;
- revizuirea standardelor existente pentru a se garanta existența unor mijloace de informare în masă libere și pluraliste, asigurându-se, totodată, măsuri reparatorii eficiente împotriva încălcării drepturilor fundamentale ale omului și împotriva exercitării de presiuni nejustificate și a recurgerii la acte de intimidare de către mijloacele de informare în masă asupra sistemului judiciar și a instituțiilor implicate în combaterea corupției. Ar trebui să se dea asigurări Consiliului Național al Audiovizualului cu privire la independența sa efectivă, iar acesta ar trebui să își îndeplinească pe deplin rolul prin instituirea și aplicarea unui cod de conduită în această privință;
- asigurarea faptului că persoanele care urmează să fie numite la conducerea Ministerului Public și a DNA-ului sunt alese dintr-un număr suficient de mare de candidați de înaltă calitate profesională, în urma unui proces deschis și transparent, că îndeplinesc criteriile stabilite în Acordul de colaborare instituțională, în special în ceea ce privește competența profesională, integritatea și rezultatele înregistrate în acțiunea anticorupție. Un aviz favorabil din partea Consiliului Superior al Magistraturii va fi un pas important în obținerea încrederii publicului;

¹¹ De exemplu, un cod de conduită.

- necesitatea ca noul Avocat al Poporului să dea dovadă de o autoritate necontestată, de integritate și independență, precum și de o abordare imparțială;
- luarea măsurilor necesare pentru asigurarea faptului că miniștrii care fac obiectul unor hotărâri în materie de integritate demisionează și asigurarea aplicării rapide a normelor constituționale privind suspendarea miniștrilor în cazul trimerii lor în judecată;
- utilizarea de către Parlament a noilor norme pentru a adopta proceduri clare și obiective în cazul suspendării parlamentarilor care fac obiectul unor hotărâri negative în materie de integritate sau al unor condamnări pentru acte de corupție și stabilirea de termene reduse pentru prelucrarea cererilor din partea organelor de urmărire penală de ridicare a imunității parlamentarilor. Ar trebui să se furnizeze o justificare completă dacă Parlamentul nu permite ca activitatea de asigurare a respectării legii să se desfășoare normal.

2. Reforma sistemului judiciar, integritatea, lupta împotriva corupției

Prezenta secțiune analizează progresele înregistrate în raport cu obiectivele specifice stabilite în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare și cu recomandările formulate anterior de Comisie. Aceste recomandări rămân valabile și vor fi evaluate în următorul raport.

Reforma sistemului judiciar

Prima recomandare prevăzută de raportul din luna iulie cu privire la reforma sistemului judiciar se referea la punerea în aplicare a tuturor celor patru coduri juridice¹². Calendarul de punere în aplicare a acestei reforme-cheie rămâne incert. Intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă este în continuare prevăzută pentru februarie 2013. Intrarea în vigoare a Codului penal și a Codului de procedură penală este programată cu titlu indicativ în februarie 2014. Este nevoie de mai multă claritate cu privire la modul în care se poate evita amânarea în continuare a acestor date.

De la ultimul raport, Ministerul Justiției a stabilit o strategie multianuală pentru punerea în aplicare a codurilor, care cuprinde și aspecte referitoare la resurse. Evaluarea efectelor

¹² Noul Cod civil și noul Cod penal și codurile de procedură aferente au fost adoptate în 2009 și 2010, dar, până în prezent, doar Codul civil a intrat în vigoare. Nu se știe cu siguranță când vor intra în vigoare celelalte coduri, dar autoritățile au confirmat recent că intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă va avea loc la data de 1 februarie 2013.

posibile ale codurilor numai după adoptarea lor de către Parlament creează o incertitudine suplimentară, iar o evaluare completă a impactului asupra resurselor umane este prevăzută doar pentru 2014¹³. Acest proces va fi complicat dacă textul codurilor este în mod frecvent rediscutat: obiectivul general de a garanta faptul că actul de justiție poate fi continuat și administrat cu mai multă eficacitate și mai rapid nu ar trebui să fie pierdut din vedere, de exemplu în prezentarea în instanță a dovezilor în dosarele de corupție.

Cea de a doua recomandare se referea la presiunea generală exercitată de volumul de muncă asupra sistemului judiciar din România și la necesitatea de a restructura instanțele și parchetele, reechilibrând numărul de angajați și sarcina de lucru. Guvernul remediază în prezent sursa acestei probleme, prin modificări legislative¹⁴, abordând unele dintre cauzele speciale ale unui val de dosare noi. Astfel de eforturi pentru reducerea volumului de muncă în punctele din cadrul sistemului supuse presiunii pot fi mai eficace decât încercările de a rezolva problema prin creșterea numărului de judecători și procurori, ceea ce ar putea risca, de asemenea, să pună în pericol îmbunătățirile aduse recent în ceea ce privește calitatea și formarea noilor practicieni.

Ultima recomandare se referea la crearea unui grup de largă reprezentare care să monitorizeze reforma judiciară. Această recomandare a reflectat necesitatea de a se ajunge la un consens pentru reformarea sistemului judiciar. De la raportul din luna iulie nu s-a realizat niciun progres în ceea ce privește reunirea în mod eficace a actorilor-cheie.

Răspunderea sistemului judiciar

Noul cadru juridic privind Inspekția Judiciară, adoptat în 2011, a permis acestei instituții să își atingă obiectivele cu mai multă eficacitate, ceea ce a avut ca rezultat adoptarea a 21 de noi măsuri disciplinare în primele sale luni de activitate¹⁵. Ministerul Justiției a sprijinit noul inspectorat printr-o serie de măsuri practice, inclusiv prin punerea la dispoziție a unui nou sediu central. Mai multe lecții cu un caracter general învățate din cazuri individuale ar putea fi incluse în politica comună recomandată de Comisie astfel încât Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Guvernul să promoveze răspunderea și integritatea în cadrul procedurilor judiciare și legislative.

¹³ Raportul MCV din iulie 2012 a atras atenția asupra necesității de a face o distincție între impactul codurilor asupra resurselor și aspectele mai generale referitoare la volumul de lucru în sistemul judiciar.

¹⁴ De exemplu, înlocuirea procedurii judiciare cu o procedură administrativă de gestionare a chestiunilor legate de taxele de primă înmatriculare a unei mașini – care se preconizează că va degreva instanțele de aproximativ 100 000 de dosare.

¹⁵ Un caz deosebit de important din timpul verii a dus la suspendarea pe durata cercetărilor a unui procuror care este, de asemenea, membru al Consiliului Superior al Magistraturii.

Un alt element esențial al reputației și răspunderii sistemului judiciar este procedura de numire a magistraților. Noile dispoziții privind promovarea magistraților la Înalta Curte de Casație și Justiție par să fi introdus o nouă rigoare în cadrul sistemului: pare mai important să se mențină calitatea concurenței mai degrabă decât să se remedieze lacunele percepute, care se pot dovedi a fi de scurtă durată.

Consecvența și eficacitatea acțiunii judiciare

Consecvența și transparența procesului judiciar sunt elemente-cheie pentru credibilitatea și eficacitatea acestuia. De la raportul din luna iulie, Înalta Curte de Casație și Justiție a continuat să ia măsuri concrete în vederea unificării jurisprudenței și a îmbunătățirii calității acesteia, asigurând transmiterea hotărârilor către instanțele inferioare și îmbunătățind accesul online. Transformarea treptată a Înaltei Curți de Casație și Justiție într-o instanță de casație cu drepturi depline, cu mai puține responsabilități în materie de soluționare a recursurilor, ar sprijini, de asemenea, concentrarea asupra unificării jurisprudenței privind chestiunile de drept. Procedura de recurs în interesul legii contribuie deja la înregistrarea de progrese în această direcție. Va fi important să se asigure că acești pași înainte nu sunt puși în pericol de un volum de muncă suplimentar rezultat din introducerea noii proceduri privind hotărârile preliminare, deși numărul actual de judecători din completele de judecată de la ICCJ pare să ofere echilibrul corect.

Un aspect important pentru unificarea jurisprudenței este actualizarea sistemului informatic depășit, care limitează capacitatea de informare a judecătorilor cu privire la hotărârile pronunțate în alte cauze. Două proiecte sunt în curs. Ministerul Justiției intenționează să pună în aplicare o strategie pentru ca accesul la ECRIS (principala bază de date judiciare) să se facă simplu și rapid, iar CSM încearcă, de asemenea, să îmbunătățească în paralel sistemul existent „Jurindex” (un sistem alternativ). Ar fi util ca aceste inițiative să progreseze în tandem¹⁶.

Eficacitatea acțiunii judiciare

Abordarea Înaltei Curți în ceea ce privește dosarele de corupție la nivel înalt a continuat să se caracterizeze printr-un grad binevenit de administrare proactivă a cauzelor. ICCJ a raportat progrese semnificative în gestionarea dosarelor de corupție la nivel înalt, înregistrându-se o scădere de la 28 la 10 cauze pendinte, precum și o creștere a numărului de cauze soluționate în primă instanță. În dosarele în care inculpații au fost condamnați, s-a adoptat, de asemenea, în continuare, o abordare mai proporțională și consecventă a pedepselor. Rezultatul este acela că justiția este percepută ca îndeplinindu-și mai eficient rolul disuasiv.

¹⁶ Ministerul Justiției a lansat, de asemenea, un proiect pe termen mediu pentru a contribui la codificarea legislației, cu posibile modificări în scopul accelerării procesului de actualizare.

Eficacitatea impune, de asemenea, ca asigurarea respectării legii să funcționeze în mod eficient și echitabil în cadrul întregului sistem. ICCJ a continuat să facă progrese în ceea ce privește stabilirea de standarde și orientări pentru instanțele inferioare.

În ultimele luni, Ministerul Public, Direcția Generală Anticorupție și Înalta Curte au continuat să lucreze în mod profesionist și imparțial, uneori fiind supuse unei presiuni extreme. Reziliența dovedită până în prezent de instituțiile respective întărește concluzia că rezultatele pe care acestea le-au obținut în materie de sancționare a corupției la nivel înalt se numără printre cele mai semnificative semne ale progreselor realizate de România în cadrul MCV. Este esențial ca acest progres să se mențină sub noua conducere. De asemenea, acesta nu trebuie să fie subminat de alte restricții privind capacitatea agențiilor de asigurare a respectării legii de a acționa în justiție¹⁷.

Integritatea

De la ultimul raport, Agenția Națională de Integritate (ANI) a continuat să obțină rezultate și să își dezvolte eficacitatea operațională¹⁸. ANI a demarat un proiect informatic ambițios, care vizează colectarea de date privind funcționarii aleși și numiți și efectuarea unei verificări încrucișate cu alte baze de date de stat, cum ar fi registrul comerțului sau administrația fiscală, în scopul detectării conflictelor de interese. Acest proiect va necesita însă resurse suplimentare pentru a putea fi derulat la întreaga sa capacitate.

O preocupare majoră rămâne faptul că rapoartele ANI sunt în mod frecvent contestate, chiar dacă bilanțul acțiunilor câștigate de ANI în cazul atacării deciziilor sale în instanță este pozitiv. Agenția, Consiliul Național de Integritate (NIC) și personalul acestora au făcut deopotrivă obiectul unor frecvente atacuri politice și mediatice. Parlamentul nu a aplicat rapoartele ANI, chiar și atunci când erau confirmate de hotărâri definitive ale instanțelor (a se vedea cele de mai sus). În noiembrie 2012, ANI a emis patru rapoarte de incompatibilitate privind miniștri și înalți funcționari. Toate cele patru rapoarte au fost contestate în instanță și niciunul dintre cei vizați nu a demisionat din acest motiv¹⁹. Împreună cu sugestiile frecvente de modificare a cadrului juridic al ANI, această situație generează o incertitudine care

¹⁷ De exemplu, sugestia recentă conform căreia probele colectate de autoritățile de asigurare a respectării legii în cadrul cercetării altor infracțiuni să nu poată fi utilizate în procese de corupție.

¹⁸ De asemenea, este util că s-a admis posibilitatea ca ANI să facă recurs la hotărârile Comisiei de cercetare a averilor.

¹⁹ Trei miniștri vizați au contestat raportul în instanță. Un alt înalt funcționar a demisionat din alte motive (și a contestat, de asemenea, raportul).

îngreunează capacitatea României de a face dovada instituirii unui cadru juridic solid în materie de integritate.

Lupta împotriva corupției

DNA a continuat să cerceteze și să aducă în fața instanței cu succes dosare de corupție. Numărul condamnărilor definitive pronunțate pe baza dosarelor instrumentate de DNA s-a dublat în 2012, în comparație cu anul precedent. Acestea au vizat politicieni din toate partidele importante. A existat, de asemenea, o creștere constantă a trimiterilor în judecată și a condamnărilor în dosare instrumentate de DNA privind fraude implicând fonduri ale UE. Aceasta poate servi drept un exemplu important pentru activitatea organelor de urmărire penală, atunci când există indicii privind discrepanțe mari în ceea ce privește rezultatele obținute de diferite parchete.

MCV recomandă, de asemenea, depunerea de eforturi importante pentru eliminarea corupției la toate nivelurile societății românești. Sondajele indică în mod constant niveluri ridicate ale interesului public cu privire la existența pe scară largă a corupției²⁰. În acest context, raportul din luna iulie a salutat Strategia Națională Anticorupție. Există ministere care au adoptat unele măsuri importante, iar participarea autorităților locale pare să înregistreze progrese²¹. Ministerul Justiției a instituit structuri menite să contribuie la îndeplinirea obiectivelor și care par să fi impulsivat procesul în pofida numărului lor redus. Misiunile pe teren și identificarea celor mai bune practici dovedesc existența unui grad binevenit de atitudine proactivă. Este important să se asigure furnizarea resurselor corespunzătoare pentru buna punere în aplicare a strategiei. În plus, o serie de proiecte anticorupție sunt finanțate din fonduri ale UE, inclusiv în cadrul Ministerelor Educației, Sănătății și Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Punerea în aplicare progresează și în prezent sunt așteptate rezultatele acestor proiecte.

Un alt element important este instrumentarea dosarelor de spălare de bani și confiscarea activelor. Noul cadru juridic privind confiscarea extinsă a fost instituit în 2012, dar este încă prea devreme pentru a evalua eficacitatea sa. În ceea ce privește spălarea de bani ca infracțiune de sine-stătătoare, un dosar important este judecat în prezent la ICCJ. A crescut numărul cererilor înaintate către Oficiul de recuperare a creanțelor și, în special, numărul cererilor din partea autorităților române. În prezent nu există statistici exhaustive cu privire la valoarea exactă a activelor confiscate, dar estimările tind să indice sume cu valoare redusă. De asemenea, nu sunt disponibile statistici exhaustive cu privire la sumele care au fost efectiv recuperate ca urmare a ordinelor de confiscare.

²⁰ A se vedea Eurobarometrul nr. 374 din februarie 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf și indicele de percepție a corupției din anul 2012 furnizat de Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

²¹ În ianuarie 2013, 1 874 de primării și 20 de consilii județene erau înregistrate la Secretariatul Strategiei Naționale Anticorupție.

În sfârșit, progresele par foarte limitate în ceea ce privește prevenirea și pedepsirea corupției legate de achizițiile publice. Pașii înainte făcuți în combaterea corupției la nivel înalt nu au fost însoțiți de progrese în domeniul achizițiilor publice. Instrumentarea dosarelor pare să dureze mult, parțial din cauza necesității unei expertize financiare specifice, ceea ce conduce la problema specială a contractelor încheiate înainte de pronunțarea unei hotărâri judecătorești cu privire la infracțiune. Pedepsele pentru funcționarii implicați în doare de fraudă în materie de achiziții publice sunt în continuare foarte mici, iar legea nu prevede posibilitatea unei anulări pe motive de conflict de interese a proiectelor care au fost deja executate. Există, de asemenea, mari îndoieli cu privire la eficacitatea organelor de urmărire penală care gestionează aceste cazuri.²² Propunerile recente par să pună în discuție baza instituțională independentă și stabilă, care este esențială pentru realizarea de progrese reale. O abordare mai sistematică a verificărilor *ex ante*, rol destinat în modul cel mai logic ANI (cu noi resurse), ar asigura, de asemenea, o punere în aplicare uniformă și sistemică și ar oferi o cale de urmat utilă.

3. Concluzie

Prezenta evaluare arată că România a pus în aplicare doar unele dintre recomandările Comisiei care vizau restabilirea statului de drept și a independenței sistemului judiciar. Deși Constituția și rolul și hotărârile Curții Constituționale au fost respectate, angajamentele referitoare la protecția sistemului judiciar împotriva atacurilor, la înlocuirea miniștrilor împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri în materie de integritate și la demisia parlamentarilor care fac obiectul unor hotărâri definitive în materie de incompatibilitate și conflicte de interese sau care au fost condamnați definitiv pentru corupție la nivel înalt nu au fost puse în aplicare pe deplin. În același timp, nu au fost făcute încă numirile la conducerea Ministerului Public și a DNA-ului.

Comisia consideră că alegerea unui nou Parlament și numirea unui nou Guvern oferă ocazia de a respecta pe deplin și cu rapiditate aceste recomandări. Comisia solicită noului Guvern să ia măsurile necesare.

De asemenea, Comisia remarcă necesitatea accelerării progreselor în ceea ce privește recomandările sale referitoare la reforma sistemului judiciar, la integritate și la lupta împotriva corupției. Comisia va monitoriza îndeaproape progresele, în cadrul unui dialog constant cu autoritățile române, iar la sfârșitul anului 2013 va prezenta un raport cu privire la procesul de reformă.

²² Cazurile rezultă din monitorizarea de către Comisie a legislației privind achizițiile publice, atunci când există dovezi solide privind acțiuni ilegale care par să nu fi fost cercetate de organele de urmărire penală.