

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 22.7.2009
SEC(2009) 1073

DOCUMENT DE ÎNSOȚIRE

a

**RAPORTULUI COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

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

ROMÂNIA: actualizare tehnică

{COM(2009) 401 final}

CUPRINS

1. Obiectivul de referință nr. 1: Asigurarea unei transparențe și eficiențe sporite a actului de justiție, în special prin consolidarea capacității și a răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea impactului noilor coduri de procedură civilă și de procedură penală 3
 - *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 gradele de jurisdicție și în întreaga țară, după consultări adecvate cu judecători, procurori și avocați în activitate; monitorizarea efectelor măsurilor legislative și administrative recent adoptate.*
 - *Elaborarea și punerea în aplicare, la nivelul sistemului judiciar, a unei scheme de personal rațională 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 efectelor pe care modificările recent adoptate aduse codurilor de procedură civilă și penală le au asupra sistemului judiciar, astfel încât orice măsuri corective necesare să poată fi încorporate în noile coduri.*
 - *Raportarea și monitorizarea progresului realizat în ceea ce privește adoptarea noilor coduri, inclusiv consultări adecvate și efectele adoptării codurilor asupra sistemului judiciar.*
 - *Consolidarea capacității Consiliului Superior al Magistraturii de a-și îndeplini principalele atribuții, precum și răspunderea acestuia. În special, abordarea posibilelor conflicte de interese și a comportamentelor nedeontologice ale membrilor Consiliului. Recrutarea de inspectori judiciari în conformitate cu noile criterii obiective adoptate, asigurând o mai bună reprezentativitate regională.*
2. Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate cu responsabilități legate de verificarea averii, a incompatibilităților și a potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive 8
 - *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 deține resursele umane și financiare necesare pentru a-și îndeplini mandatul.*
3. Obiectivul de referință nr. 3: Pe baza progreselor înregistrate până în prezent, continuarea realizării unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt..... 10
 - *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 Procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție și a titularilor altor posturi de conducere din cadrul Parchetului General.*
4. Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special la nivelul administrației locale 13
 - *Evaluarea rezultatelor campaniilor de sensibilizare recent încheiate și, dacă este necesar, propunerea unor activități suplimentare 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 acelor din cadrul administrației locale*

Notă:

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

1. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 1: ASIGURAREA UNEI TRANSPARENȚE ȘI EFICIENȚE SPORITE A ACTULUI DE JUSTIȚIE, ÎN SPECIAL PRIN CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ȘI A RĂSPUNDERII CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII. RAPORTAREA ȘI MONITORIZAREA IMPACTULUI NOILOR CODURI DE PROCEDURĂ CIVILĂ ȘI DE PROCEDURĂ PENALĂ

Jurisprudența

Recursul în interesul legii, prerogativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ), rămâne principalul instrument de unificare a jurisprudenței. Între august 2008 și mai 2009, au fost introduse 24 de recursuri în interesul legii, 22 de către Procurorul General și 2 de către colegiile de conducere ale curților de apel. Până la sfârșitul lunii aprilie 2009, ICCJ a admis nouă asemenea recursuri și a respins unul. Majoritatea deciziilor nu au fost încă motivate.

După pronunțarea și publicarea motivării hotărârilor ICCJ în cadrul recursurilor în interesul legii, acestea sunt obligatorii pentru toate instanțele. Prin urmare, rămâne cel mai util instrument pentru crearea unei jurisprudențe consecvente. Cu toate acestea, procedurile sunt limitative și îndelungate. În plus, în multe dintre cazuri, ICCJ nu acționează în calitate de curte de casație propriu-zisă, responsabilă de interpretarea legii, ci ca o instanță competentă în al treilea (și uneori primul) grad de jurisdicție. Aceasta nu permite ICCJ să îndeplinească pe deplin rolul obișnuit al unei instanțe supreme, care este acela de a asigura aplicarea unitară a legii. Hotărârile în cazul recursurilor în interesul legii sunt luate de adunarea generală a ICCJ, cu un cvorum de cel puțin doua treimi din cei 120 de membri ai curții. Chiar dacă hotărârile sunt pronunțate într-un timp relativ scurt (în medie, 2 luni), procesul de motivare desfășurat într-o a doua fază este îndelungat (uneori durează mai mult de un an) și extrem de complex, întrucât toți judecătorii trebuie să fie de acord cu motivarea finală. Adeseori, rezultatul poate fi o motivare neclară, ca urmare a procesului dificil de obținere a unui compromis. Prin urmare, este afectată eficiența și transparența acestui mecanism.

Au fost luate diverse alte măsuri pentru a contribui la o jurisprudență consecventă. Acestea includ diverse sesiuni de formare¹ și eforturi considerabile de îmbunătățire a publicării hotărârilor instanțelor. În februarie 2009, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a semnat un acord cu Tribunalul Vrancea în vederea stabilirii unui portal național pentru publicarea tuturor hotărârilor instanțelor. În prezent, pe acest site sunt postate din ce în ce mai multe hotărâri judecătorești. Aceasta va asigura publicarea tuturor hotărârilor instanțelor, acestea urmând a fi accesibile tuturor, consolidând transparența actului de justiție.

Prin urmare, se înregistrează progrese, însă continuă sesizările privind existența unei jurisprudențe inconsecvente, inclusiv la nivelul ICCJ. Este importantă menținerea și

¹ ICCJ a organizat patruzeci și patru de reuniuni la nivelul a diferite curți de apel pentru a discuta diverse aspecte de drept material întâlnite în cazurile unde practica judiciară neuniformă este mai frecventă. De asemenea, Institutul Național al Magistraturii a organizat optsprezece seminarii cu privire la practica neuniformă, alte seminarii ulterioare fiind organizate nivel descentralizat.

intensificarea eforturilor. În contextul proiectelor de noi coduri procedurale, va exista posibilitatea de remediere a unora dintre problemele legate de eficiența instrumentelor juridice de unificare a jurisprudenței.

Personalul

În noiembrie 2008, CSM a adoptat o strategie privind resursele umane pentru perioada 2008-2011. Aceasta a detaliat nevoile de personal și cele privind formarea, măsurile care trebuie luate, precum și o descriere succintă a inițiativelor actuale de îmbunătățire a eficienței sistemului. Cu toate acestea, situația resurselor umane rămâne un motiv de preocupare, această strategie nereușind să propună soluții de urgență, precum realocarea temporară de personal pentru a face față lipsei acute a acestuia. De asemenea, aceasta nu a oferit un calendar clar pentru reorganizarea instanțelor și parchetelor.

La 26 februarie 2009, CSM a completat această strategie cu acțiuni suplimentare, inclusiv cele privind identificarea instanțelor și parchetelor cu nevoi acute de personal, revizuirea cazurilor de detașare și urmărind pe termen lung îmbunătățirea eficienței instanțelor și parchetelor prin echilibrarea schemelor de personal cu volumul de lucru și prin transferarea sarcinilor administrative către personalul auxiliar. Este binevenită această recunoaștere a necesității de a combina soluțiile pe termen scurt sau temporare cu cele structurale, pe termen lung. Cu toate acestea, este important ca aceste intenții să fie completate de dinamismul necesar realizării lor.

Până în prezent, au fost luate anumite măsuri temporare. Au fost anulate șaiszeci și cinci de detașări și a fost creat un grup de lucru pentru a analiza schemele de personal și volumul de lucru. Acest grup de lucru a recomandat redistribuirea a 18 locuri vacante de judecători și alocarea a 38 de posturi suplimentare în vederea redistribuirii, atunci când devin vacante. De asemenea, patruzeci și șase posturi de procurori au fost redistribuite și 25 de posturi transferate de la parchetele militare la parchetele civile². Cu toate acestea, cu excepția posturilor transferate de la parchetele militare, nu a avut loc nicio redistribuire verticală a posturilor vacante. De asemenea, au avut loc recent concursuri de promovare care au completat posturile vacante de la nivelul instanțelor superioare și ale parchetelor care ar fi putut fi redistribuite. Se pare că, în aceste cazuri, nu a fost efectuată nici o analiză a necesităților, în pofida diferențelor semnificative în ceea ce privește volumul de muncă, acesta fiind mult mai ridicat la nivelul instanțelor inferioare (judecătorii/tribunale) și al parchetelor. De asemenea, procedura de anulare a detașărilor a fost schimbată, pentru a elimina posibilitatea instituției care face detașarea de a solicita întoarcerea judecătorului sau procurorului detașat.

Sistemul continuă să se confrunte cu provocări importante. Între 1 mai 2008 și 1 mai 2009, 287 judecători și 205 procurori au părăsit magistratura, marea majoritate a acestora prin pensionare. În primele cinci săptămâni ale anului 2009, s-au pensionat mai mulți magistrați decât se prevedea în strategia de resurse umane pentru întregul

² 14 posturi au fost redistribuite la parchetele de pe lângă judecătorii și 11 plasate ca rezervă specială la dispoziția Procurorului General.

an. Există un număr important de magistrați care îndeplinesc condițiile de pensionare și care ar putea, în mod teoretic, să se pensioneze în orice moment³. Trebuie depuse eforturi în vederea reducerii gradului de incertitudine creat de aceste situații pentru gestionarea resurselor umane. În același timp, sunt necesare recrutări importante pentru a acoperi ieșirile din sistem. În perioada 1 mai 2008 - 1 mai 2009, 181 de judecători și 202 procurori au intrat în sistem, existând un deficit net de 106 judecători și 3 procurori. Statisticile sunt mai bune pentru cele 12 luni anterioare datei de 1 iunie 2009, care iau în considerare repartitia absolvenților recentii ai Institutului Național al Magistraturii (INM), precum și candidații admiși în urma examenului direct susținut în primăvara anului 2009 și, prin urmare, pot fi mai reprezentative în ceea ce privește eforturile recente depuse de CSM⁴. Cu toate acestea, sistemul este într-o continuă dinamică⁵ și face eforturi să facă față tuturor provocărilor.

În același timp, numărul posturilor vacante pentru pozițiile de execuție de la nivelul parchetelor rămâne ridicat (19%), la fel ca și cel al pozițiilor de conducere de la nivelul instanțelor (29%) și al parchetelor (34%)⁶. De asemenea, repartizarea posturilor vacante este neuniformă, având niveluri mai ridicate ale pozițiilor vacante la nivelul instanțelor inferioare și al parchetelor, în pofida volumului de lucru mai ridicat, în anumite locații existând probleme majore⁷. În plan concret, volumul de lucru continuă să varieze în mod semnificativ între diferite locații, indiferent de numărul de poziții vacante. De asemenea, încă nu a avut loc o redimensionare completă a schemei de personal, care să aloce personalul în funcție de nivelurile volumului de lucru și care să aducă un plus de eficiență. Trebuie depuse eforturi în continuare pentru remedierea acestor probleme.

Inițiativa de transfer al atribuțiilor administrative către personalul auxiliar rămâne una pilot. În noiembrie 2008, a fost demarat un proiect finanțat de UE care vizează îmbunătățirea gestionării instanțelor și promovează conceptul de manager de instanță („court manager”), un proiect pilot fiind programat să înceapă în cursul acestei veri. Trebuie luat în considerare procesul de raționalizare a distribuției teritoriale a instanțelor și parchetelor⁸. Pe scurt, deși au fost realizate progrese limitate, mai trebuie depuse eforturi considerabile pentru trecerea la un model rațional și realist de gestionare a resurselor.

³ Din luna mai 2009, 483 de judecători și 288 de procurori îndeplineau condițiile cerute de lege pentru a avea dreptul la o pensie pentru vechime în muncă. Nu se știe câți din acești magistrați au obținut deja deciziile de pensionare.

⁴ Între 1 iunie 2008 și 1 iunie 2009, au fost recrutați 231 de judecători și 282 de procurori. Nu există statistici comparabile privind ieșirile din sistem corespunzătoare aceleiași perioade, însă în comparație cu cifrele corespunzătoare celor 12 luni anterioare datei de 1 mai 2009, acestea reflectă un deficit de 56 de judecători și o creștere cu 77 a numărului de procurori.

⁵ În decursul celor treisprezece luni scurse din mai 2008 până în iunie 2009 (cu includerea efectivă a absolvenților Institutului Național al Magistraturii și celor admiși la examenul cu admitere directă din primăvară), 690 noi magistrați au intrat în sistem, reprezentând 10% din numărul total al magistraților.

⁶ În total, la data de 1 mai 2009, existau 316 (8%) posturi de execuție vacante pentru judecători și 340 (19%) posturi de execuție vacante pentru procurori. De asemenea, erau vacante 187 (29%) poziții de conducere pentru judecători și 168 (34%) poziții de conducere pentru procurori.

⁷ În parchetele din Bacău și Satu-Mare nivelul pozițiilor vacante este de 75%.

⁸ În prezent, există douăzeci și opt de parchete cu doar un procuror sau doi în funcție.

Ministerul Public

Planul de reorganizare a Ministerului Public a fost finalizat în 2007. Raportul de activitate pentru anul 2008 al Ministerului Public a fost prezentat la 4 martie 2009. Prioritățile pentru 2009 pun un accent deosebit pe combaterea corupției, precum și a altor infracțiuni economice și financiare, recuperarea activelor și uniformizarea jurisprudenței parchetelor. Alte priorități au în vedere participarea în cadrul discuțiilor privind noile proiecte de coduri, ocuparea pozițiilor de conducere, îmbunătățirea activității manageriale și punerea în aplicare a unei strategii coerente privind comunicarea cu publicul.

Este necesară reformarea mai profundă Ministerului Public, aceasta continuând să fie urmărită în mod activ de către Procurorul General. Volumul de lucru și de performanță diferă în mod considerabil între parchete, iar nivelul pozițiilor vacante rămâne unul ridicat. Cu toate acestea, eforturile depuse sunt afectate de faptul că procesul de recrutare, evaluare, promovare, sancționare și transfer al personalului sunt responsabilitățile finale ale CSM, care nu a fost de acord cu propunerile prezentate de Ministerul Public.

Singura redistribuire a posturilor care a avut loc a fost între parchetele de la același nivel. Aceasta înseamnă că nu a fost posibilă remedierea inegalităților în ceea ce privește volumul de lucru între parchetele de la diferite niveluri. Există probleme deosebite la nivelul anumitor parchete. De asemenea, Procurorul General a urmărit să obțină sprijinul Ministerului Justiției în vederea extinderii competențelor Procurorului General pentru a putea dispune asupra detașărilor de urgență, însă, până în prezent, discuțiile au rămas fără rezultat.

Noile coduri

Guvernul a acordat prioritate finalizării celor patru coduri. Proiectele de cod penal, cod de procedură penală și cod de procedură civilă au fost transmise Parlamentului la data de 25 februarie. Codul civil a fost transmis Parlamentului la 11 martie. Guvernul a optat pentru discutarea codurilor în cadrul unor comisii parlamentare speciale, cu invitarea experților externi și a societății civile. În paralel, au fost organizate o serie de alte reuniuni.

În urma finalizării activității comisiilor parlamentare speciale cu privire la cele două coduri materiale, care au abordat o serie de probleme (nu toate, însă) ridicate de practicieni și de alte părți interesate, la 22 iunie, guvernul și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului pentru noile coduri - penal și civil - în cadrul unei proceduri de urgență. Comisiile parlamentare speciale vor lua în considerare, în prezent, codurile de procedură însoțitoare.

În luna aprilie, Ministerul Justiției a creat un grup de lucru pentru efectuarea unei evaluări a impactului cu privire la toate cele patru coduri, solicitând sprijinul Băncii Mondiale. Efectele depline asupra realizării actului de justiție, precum și implicațiile financiare și din punct de vedere al resurselor umane, nu sunt cunoscute până în prezent. Evaluarea impactului va fi extrem de importantă în ceea ce privește noile

coduri de procedură, care propun o serie de inovații⁹. Adoptarea noilor coduri de procedură reprezintă o oportunitate reală de îmbunătățire a funcționării sistemului judiciar. Va fi esențial ca versiunile finale adoptate să amelioreze, în practică, eficiența sistemului judiciar, să asigure rezultate mai previzibile, să micșoreze durata proceselor și să reducă folosirea tacticilor de întârziere prin folosirea abuzivă a normelor procedurale. Prin urmare, este imperativă o evaluare a implicațiilor proiectelor de coduri de procedură.

Consiliul Superior al Magistraturii

CSM dispune de resursele materiale necesare pentru a-și îndeplini atribuțiile. Cu excepția celor privind inspecția judiciară, 92% din posturile disponibile sunt ocupate, iar în 2009 a beneficiat de o majorare bugetară de 6,9%. Acest fapt este în contrast cu reducerea cheltuielilor practică în toate celelalte ramuri ale sistemului judiciar.

CSM a luat măsurile de bază în vederea creșterii transparenței și răspunderii sale. Acestea au inclus publicarea a diferite documente privind CSM pe site-ul internet al instituției, precum și întâlniri periodice cu reprezentanții asociațiilor de magistrați și cu societatea civilă. Cu toate acestea, continuă să fie ridicate întrebări cu privire la transparență și răspundere, inclusiv publicarea incompletă a punctelor de pe ordinea de zi și a hotărârilor pronunțate (în special, în cadrul procedurilor disciplinare). Aceasta afectează transparența și generează îngrijorare în ceea ce privește inconsecvența procesului de luare a deciziilor. Nemulțumirile din rândul magistraților pe care îi reprezintă a determinat inițierea de către adunările magistraților din întreaga țară a procedurilor de revocare a anumitor membri ai CSM. Drept răspuns, membrii CSM au devenit mai activi în exprimarea îngrijorărilor și solicitărilor magistraților pe care îi reprezintă, intrând astfel în conflict instituțional cu executivul.

Sistemul de evaluare introdus de CSM pentru evaluarea performanțelor magistraților pare să aibă o valoare îndoielnică. Începând cu 6 mai 2009, 6 258 de magistrați (86,79% din numărul total) au fost evaluați, dintre care 99,8% au fost înscrși în cea mai bună categorie, obținând calificativul „foarte bine”. Magistrații explică acest fapt prin structura criteriilor de evaluare, însă îndoielilor legate de imparțialitatea comisiilor de evaluare, de asemenea, nu li s-a dat un răspuns.

Având în vedere îngrijorările semnalate în ceea ce privește componența inspecției judiciare, la 27 noiembrie 2008, CSM a modificat normele privind recrutarea

⁹ O asemenea nouă inovație este reprezentată de un nou mecanism juridic care să contribuie la stabilirea unei jurisprudențe consecvente. Noul mecanism va permite unui judecător, ex officio sau la cererea uneia dintre părți, să solicite ICCJ rezolvarea unui aspect juridic relevant pentru cauza pendinte, în cazurile în care instanțele au pronunțat hotărâri inconsecvente. Hotărârea ICCJ este obligatorie pentru celelalte instanțe și pentru judecătorul care a făcut solicitarea. Scopul noii proceduri este de a completa mecanismul existent de introducere a recursurilor în interesul legii, însă este controversată întrucât cauza va fi suspendată până când deliberează Înalta Curte. Nu există nicio limitare cu privire la frecvența invocării prevederii pe durata unei cauze, existând temeri că aceasta ar putea afecta în mod negativ celeritatea procedurilor judiciare.

inspectorilor, pentru a se asigura că selecția acestora ia în considerare principiul reprezentării geografice în cadrul instituției. Cu toate acestea, la finele anului 2008, ca urmare a reînnoirii pozițiilor unui număr de inspectori detașați, fără a respecta, aparent, principiul reprezentării geografice, procentajul inspectorilor de la instanțele și parchetele din București a fost la cel mai ridicat nivel din 2005. La 26 februarie 2009, în urma unei evaluări, CSM a decis să anuleze detașările tuturor inspectorilor, începând cu data de 1 mai și să organizeze un nou concurs de recrutare a inspectorilor. În urma interviurilor desfășurate în perioada 7-8 aprilie, au fost recrutați douăzeci și opt de inspectori, un alt concurs de recrutare fiind în desfășurare în vederea recrutării altor douăzeci și doi de inspectori. Cu toate acestea, în cazul a douăzeci și unu din cei douăzeci și opt de inspectori a fost vorba de o reconfirmare în funcție. În pofida unei alocări regionale a posturilor, se pare că procedura continuă să favorizeze persoanele recrutate din București. Din cei 28 de inspectori numiți până în prezent, 13 sunt de la instanțele și parchetele din București (10 din cei 17 judecători fiind de la instanțele din București - toți fiind reconfirmați în funcție). În noiembrie 2008 au fost prevăzute noi norme care interzic în mod expres inspectorilor să desfășoare inspecții în cadrul instanțelor sau parchetelor unde au lucrat anterior, fapt ce ar putea contribui la reducerea conflictelor de interese.

În 2008, Inspekția Judiciară a primit 5 205 notificări și a inițiat 39 de investigații din oficiu¹⁰. În primele patru luni ale anului 2009, Inspekția Judiciară a primit 1 169 notificări și a inițiat, de asemenea, 12 investigații din oficiu¹¹. În urma activităților desfășurate în 2008, secțiile disciplinare pentru judecători și procurori au aplicat 18 sancțiuni și au clasat 4 cazuri. Sancțiunile aplicate au inclus trei excluderi din corpul magistraților, un transfer disciplinar, zece reduceri salariale și patru avertismente. În primele cinci luni ale anului 2009, au fost aplicate 9 sancțiuni (dintre care trei excluderi din corpul magistraților și trei reduceri salariale) și au fost clasate 8 cazuri. Acestea au inclus și sancțiuni aplicate în cazuri de mare anvergură. Este evidentă necesitatea recrutării suplimentare de personal în vederea atingerii potențialului maxim și pentru consolidarea capacității de inspecție. Continuă să fie semnalate nereguli care trebuie remediate, cu privire la existența unor practici inconsecvente în ceea ce privește inspekția. De asemenea, este necesară o mai mare transparență în vederea asigurării unei mai mari încrederi în procesul de inspecție, atât din partea magistraților, cât și a cetățenilor.

2. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 2: ÎNFIINȚAREA, DUPĂ CUM A FOST PREVĂZUT, A UNEI AGENȚII DE INTEGRITATE CU RESPONSABILITĂȚI LEGATE DE VERIFICAREA AVERII, A INCOMPATIBILITĂȚILOR ȘI A POTENȚIALELOR CONFLICTE DE INTERESE, CARE SĂ EMITĂ HOTĂRÂRI CU CARACTER OBLIGATORIU PE BAZA CĂRORA SĂ SE POATĂ APLICA SANCTIUNI DISUASIVE

ANI este în prezent operațională și are deja un istoric de cazuri investigate. Dacă în iunie 2008 investiga doar patruzeci de cazuri, la 22 mai (2009) erau finalizate 301

¹⁰ În urma investigațiilor desfășurate, inspectorii au sesizat Comisia disciplinară în vederea urmăririi a 230 de cazuri, dintre care, până la sfârșitul anului, 180 au fost clasate, 17 au fost trimise către secțiile disciplinare pentru judecători și procurori, iar 33 erau încă în desfășurare.

¹¹ În urma investigațiilor, Comisia disciplinară a fost sesizată cu 92 de cazuri, dintre care au fost clasate 65, în timp ce 23 au fost trimise către secțiile disciplinare pentru judecători și procurori.

anchete, în 68 dintre cazuri fiind sesizate autoritățile competente în vederea aplicării de sancțiuni sau inițierii de cercetări penale¹². Treizeci și cinci dintre aceste dosare au fost trimise parchetelor (în vederea cercetării existenței unor posibile infracțiuni), patru dosare către instanțe (în vederea confiscării unor averi nejustificate), iar 22 de dosare au fost trimise comitetelor disciplinare ale unor diferite instituții (în vederea aplicării de sancțiuni disciplinare pentru existența unor incompatibilități). ANI desfășoară în prezent verificări preliminare în cazul a 2 279 de persoane și anchete în 1 948 de cazuri. De asemenea, ANI a aplicat amenzi în cazul a 2 080 de persoane pentru prezentarea tardivă sau neprezentarea declarațiilor de avere și de interese.

Nu există informații cu privire la urmările cazurilor cu care au fost sesizate parchetele sau organele disciplinare. La nivelul instanțelor, majoritatea cazurilor instrumentate până în prezent se referă la contestarea amenzilor impuse de ANI pentru prezentarea tardivă sau neprezentarea declarațiilor de avere și de interese¹³. Celelalte cazuri – care țin de esența obiectivelor finale ale ANI – privesc cererile înaintate de agenție în vederea confiscării averilor nejustificate, precum și căile de atac introduse împotriva constatărilor ANI cu privire la cazurile de incompatibilitate și conflicte de interese. Rezultatele inițiale ale ANI cu privire la căile de atac exercitate în cazurile în care a stabilit existența unor incompatibilități sau a unor conflicte de interese sunt promițătoare¹⁴, însă, în contrast, până în prezent, niciunul din cazurile privind existența averilor nejustificate nu a fost soluționat în primă instanță, astfel că rămâne neverificată constituționalitatea confiscării averilor dobândite în mod nejustificat. Alte unsprezece excepții privind constituționalitatea au fost invocate, în zece dintre cazuri acesta au fost respinse de Curtea Constituțională, cel de-al unsprezecelea caz fiind în derulare.

În aceste împrejurări, evaluarea completă a rezultatelor concrete ale activității ANI va fi posibilă doar în condițiile existenței unui istoric de cazuri concrete de confiscare a averilor dobândite în mod nejustificat, acte de punere sub acuzare de către procurori sau sancțiuni disciplinare aplicate de către comitetele disciplinare. Cu toate acestea, ANI are un bilanț de cazuri investigate, inclusiv un număr important de cazuri inițiate din oficiu¹⁵. De asemenea, primele indicii sugerează că existența ANI începe să aibă un efect preventiv, care încurajează prezentarea la timp a unor declarații de avere și de interese mai precise.

Având în vedere experiența limitată a instanțelor până în prezent de a instrumenta cauze în care este implicată ANI, este prematură exprimarea unei opinii finale cu privire la caracterul adecvat al cadrului juridic care să asigure îndeplinirea eficace a obiectivelor pentru care a fost creată ANI. De la adoptarea cadrului său legislativ –

¹² Acestea includ dosare privind doi actuali/anteriori membri ai Parlamentului, trei președinți /vice-președinți de consilii județene, zece primari, 24 de consilieri locali și județeni, trei ofițeri de poliție, un judecător și președintele Consiliului Concurenței.

¹³ Au fost pronunțate hotărâri definitive în 150 de cazuri din 850, amenda inițială fiind menținută în 30 de cazuri, și redusă în alte 63 de cazuri, iar în 49 de cazuri fiind emise avertismente, iar în 8 cazuri sancțiunea fiind anulată în totalitate.

¹⁴ Instanțele au respins căile de atac introduse în patru cazuri și au admis una dintre acestea, trei alte dosare sunt pendinte, iar o cale de atac împotriva constatării unui conflict de interese a fost respins, o a doua cale de atac fiind pendinte.

¹⁵ Treizeci și cinci din cele șaiszeci și opt de dosare finalizate și transmise altor instituții spre instrumentare au fost inițiate de ANI din oficiu.

Legea 94/2008 din 14 aprilie 2008¹⁶ - nu au existat modificări suplimentare ale cadrului juridic al ANI.

Rămân încă îndoieli cu privire la măsura în care acest cadru juridic va permite ANI și, în special, inspectorilor acesteia, să funcționeze în mod independent și în afara oricărei influențe. În toamna anului 2008, un membru al Consiliului Național de Integritate a încercat să influențeze o investigație a ANI. ANI a raportat această încercare de influențare Consiliului și, în cele din urmă, membrul Consiliului a demisionat. În februarie 2009, ca urmare a rapoartelor a trei denunțatori („whistleblowers”) privind președintele ANI și Secretarul General al ANI, Consiliul a creat un comitet disciplinar special compus din cinci membri ai acestuia, în vederea studierii raportului. Comitetul nu și-a finalizat încă raportul. În viitorul apropiat va fi efectuat un audit extern independent, fapt ce va constitui o oportunitate importantă de evaluare a progresului, de identificare a vulnerabilităților și de consolidare a funcționării agenției.

ANI are acum 124 de membri, față de cei 200 prevăzuți de lege. Cifra actuală de personal (124 de membri) îi include și pe cei 63 de inspectori de integritate. În ansamblu, aceasta reprezintă o creștere de 24 de persoane a personalului pe care ANI îl avea angajat vara trecută, creșterea fiind reprezentată, în principal, de inspectorii de integritate suplimentari recrutați în a doua jumătate a anului 2008.

Bugetul prevăzut pentru ANI corespunzător anului 2009 a fost de 4,3 milioane EUR. În luna aprilie acesta a fost redus cu 0,4 milioane EUR. Cu toate acestea, bugetul prevăzut pentru anul 2009 rămâne semnificativ mai ridicat decât bugetul alocat ANI pentru 2008 (3 milioane de EUR), fapt ce reflectă dezvoltarea instituțională a agenției. Bugetul este suficient pentru nevoile operaționale ale agenției și pentru achiziționarea unui sistem de prelucrare a datelor. Achiziționarea unui asemenea sistem a fost întârziată, însă finalizarea acesteia este preconizată anul acesta. Sistemul va sprijini ANI în dezvoltarea unei abordări strategice mai bine orientate spre identificarea sectoarelor vulnerabile și a cazurilor care trebuie investigate, contribuind la consolidarea eficienței activității ANI.

De asemenea, există alocate fonduri pentru activitățile de formare. ANI a elaborat o strategie privind formarea. Alte evoluții instituționale au în vedere lansarea site-ului ANI, elaborarea de orientări pentru completarea declarațiilor de interese și de avere, precum și încheierea de protocoale cu alte autorități. În iunie a fost prezentată Consiliului Național de Integritate o strategie a agenției, aceasta fiind inițial planificată pentru începutul anului.

¹⁶ Aceasta a aprobat Ordonanța de urgență a guvernului nr. 49/2007 de modificare și completare a Legii ANI (Legea 144/2007)

3. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 3: PE BAZA PROGRESSELOR ÎNREGISTRATE PÂNĂ ÎN PREZENT, CONTINUAREA REALIZĂRII UNOR ANCHETE PROFESIONALE ȘI IMPARȚIALE ÎN CAZUL SESIZĂRILOR DE CORUPȚIE LA NIVEL ÎNALT

DNA și-a menținut rezultatele bune în ceea ce privește investigațiile cazurilor de corupție la nivel înalt și a sesizat instanțele în legătură cu un număr ridicat de asemenea cazuri. În cele nouă luni cuprinse între 1 august 2008 și 24 aprilie 2009, DNA a inițiat 176 de anchete penale și a emis 115 acte de acuzare cu privire la 552 inculpați. În cadrul aceleiași perioade, instanțele au pronunțat 49 de hotărâri definitive cu privire la dosarele DNA, prin care au fost condamnați 64 de inculpați. Au fost emise 43 de hotărâri nedefinitive care au presupus condamnarea a 71 de inculpați. Treizeci și nouă de inculpați au fost achitați. Cu toate acestea, douăzeci și patru din aceste achitări au fost rezultatul dezincriminării respectivelor infracțiuni.

Cazurile remise judecății au inclus dosare privind un fost prim-ministru, un ministru, un fost ministru și actual membru al Parlamentului, alți doi membri ai Parlamentului, doi foști membri ai Parlamentului, opt primari și doi președinți de consilii județene. Natura și numărul dosarelor remise judecății de către DNA constituie o dovadă de continuare a istoricului pozitiv al anchetelor imparțiale desfășurate în cazurile de înaltă corupție. Multe din investigații sunt inițiate ca urmare a plângerilor înaintate de cetățeni sau din oficiu, ceea ce reflectă încrederea publică în DNA și, de asemenea, abordarea proactivă a DNA în ceea ce privește inițierea anchetelor.

Începerea urmăririi penale a miniștrilor sau a foștilor miniștrii se face la cererea oficială a Președintelui (și, prin urmare, aprobarea) sau, în cazul în care persoana are calitatea de membru al Parlamentului, este necesar acordul camerei parlamentare din care face parte. În decursul ultimelor 12 luni, la cererea procurorilor, Parlamentul a solicitat inițierea urmăririi penale în cadrul a patru asemenea cazuri de corupție. Cu toate acestea, procedurile parlamentare s-au dovedit a fi îndelungate¹⁷. În două cazuri a fost refuzată inițierea urmăririi penale. În unul din aceste cazuri, parlamentarul a demisionat ulterior, fapt ce a permis inițierea urmăririi penale (în urma avizului acordat de Președinte), însă celalalt caz (privind un fost prim-ministru) rămâne efectiv blocat. În lumina unei hotărâri a Curții Constituționale privind procedura de votare folosită pentru respingerea acestui caz¹⁸, Procurorul General a solicitat Parlamentului să reanalizeze refuzul său de inițiere a urmăririi penale. La data de 23 iunie, Parlamentul a concluzionat că această solicitare nu poate fi admisă. Hotărârea a fost atacată la Curtea Constituțională.

Instrumentarea cazurilor de corupție la nivel înalt de către instanțe rămâne problematică, în special în ceea ce privește rapiditatea procedurilor în fața instanțelor.

¹⁷ În cazurile în care Parlamentul a aprobat, în cele din urmă, inițierea urmăririi penale, procedurile au durat 4 luni, 7 luni, 7 luni și, respectiv, 10 luni.

¹⁸ Hotărârea Curții Constituționale din 1 octombrie 2008 a considerat neconstituționale cvorumurile necesare în asemenea situații, respectiv cerința actuală care impune o majoritate de două treimi din numărul total al tuturor deputaților pentru Camera Deputaților și o majoritate simplă a senatorilor în cazul Senatului. Prin urmare, la 3 martie 2009, Camera Deputaților și-a modificat regulamentul de funcționare, iar Senatul în mai 2009. În prezent, ambele camere aplică votul majorității simple a celor prezenți.

Pentru a se ajunge la pronunțarea celor 49 de hotărâri definitive, pentru fiecare caz în partea a fost nevoie, în medie, de doi ani și 26 de ședințe de judecată. Cu toate acestea, au existat 6 cazuri inițiate în 2004 și unul în 2003. Acestea sunt cazuri în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă. La 24 aprilie 2009, existau pendinte 462 de cazuri instrumentate de DNA, în diferite stadii de evoluție. Este surprinzător faptul că, practic, în niciunul dintre cazurile de interes public major nu a fost pronunțată o hotărâre în primă instanță, cu atât mai puțin o decizie definitivă¹⁹. La 25 aprilie 2009, din cele douăzeci și unu de cazuri împotriva actualilor și foștilor membri ai Guvernului și ai Parlamentului trimiși în judecată din 2006, doar în unul dintre acestea s-a ajuns la o hotărâre pronunțată în primă instanță. Șapte dintre cazuri au fost transmise instanțelor în 2006 și cinci în 2007. O parte din aceste cazuri au fost suspendate în câteva ocazii sau au fost situații în care era necesar avizul parlamentar retroactiv.

Procesele de nivel înalt sunt extrem de îndelungate ca urmare a cererilor repetate de amânare înaintate de avocații apărării. Excepțiile de neconstituționalitate sunt invocate în mod frecvent, la fel ca și cererile privind strămutarea proceselor de la o instanță la alta, uneori în mod repetat. Dacă sunt admise de instanța care instrumentează cazul – în mod obișnuit acestea sunt admise²⁰ – procesele sunt suspendate până când instanța competentă deliberează în legătură cu chestiunile în cauză²¹, cu toate că, în prezent, suspendarea este obligatorie doar atunci când sunt admise excepțiile de neconstituționalitate. Se pare că un număr mare de cereri de strămutare în cazurile de corupție sunt aprobate de Înalta Curte (chiar dacă, în ansamblu cazurilor, nivelul de acceptare este de doar 5%). La 4 mai 2009, Senatul a respins un proiect de lege care ar fi înlăturat posibilitatea suspendării proceselor pe durata deliberărilor Curții Constituționale cu privire la excepțiile de neconstituționalitate. Proiectul de lege a avut o susținere largă din partea sistemului judiciar și a fost prezentat anterior de către Guvern drept o măsură importantă a reformei, în vederea accelerării și consolidării performanțelor sistemului judiciar. Aceasta ar fi eliminat folosirea abuzivă a excepțiilor constituționale, având în vedere că 98% din acestea sunt, în prezent, respinse. Un nou proiect de lege adoptat recent de Guvern, având același obiectiv, va da ocazia Parlamentului să remedieze această problemă.

De asemenea, datele legate de sentințele aplicate de către instanțe continuă să reflecte îngrijorările ceea ce privește caracterul inconsecvent și nedisuasiv al acestora. O analiză cuprinzătoare a DNA relevă faptul că din numărul total de decizii de condamnare pronunțate în 2008, 71% din condamnările finale au fost cu suspendarea executării pedepsei, iar în 58% dintre acestea condamnările au avut în vedere minimul

¹⁹ Asemenea cazuri includ pe cel al unui fost vice prim-ministru, pus sub acuzare la 6 iunie 2006 și al cărui proces se desfășoară de peste trei ani, fără ca actul de acuzare să fie încă prezentat instanței, toate activitățile limitându-se la aspecte de ordin procedural. Ancheta DNA în acest caz a durat mai puțin de un an.

²⁰ Chiar și în situațiile în care Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra chestiunii în cauză și excepția nu ar trebui admisă.

²¹ Înalta Curte de Casație și Justiție în cazul cererilor de strămutare și Curtea Constituțională în cazul excepțiilor constituționale. Practica cu privire la contestarea legalității deciziilor administrative este inconsecventă. Atunci când sunt admise, procesele sunt suspendate și cauza este transferată unei instanțe administrative.

sau au fost sub minimul special al pedepsei. Proiectul de Cod penal, în forma transmisă Parlamentului, a propus reduceri semnificative a pedepselor minime și maxime, inclusiv a unei serii de infracțiuni privind corupția, astfel încât cadrul general al pedepselor să fie unul mai proporționat și coerent. Aceste modificări ar fi avut efectul de reducere a termenelor de prescripție, aceasta însemnând, în practică, eliminarea unui număr important de cazuri de corupție. În urma discuțiilor parlamentare, pedepsele au fost ridicate, reducând aceste probleme, cu toate că pedepsele rămân inferioare celor din codul actual.

La 21 octombrie 2008, la nivelul Ministerului Justiției a fost creat un nou grup de lucru în vederea elaborării unui studiu privind pedepsele aplicate de instanțe pentru cazurile de corupție la nivel înalt. Grupul de lucru compus din judecători și procurori a analizat pedepsele aplicate de către instanțe în cazurile de corupție între anii 2004-2008²². De asemenea, un proiect bilateral cu participarea unor judecători din Marea Britanie contribuie în această direcție. Pe baza acestui studiu, ICCJ ar putea emite un regulament care să ofere orientări de interpretare în vederea stabilirii pedepselor în cazurile de corupție.

Stabilitatea cadrului anticorupție

Stabilitatea cadrului legislativ anticorupție rămâne un motiv de îngrijorare. În ultimele 12 luni, stabilitatea acestuia a fost amenințată în câteva rânduri.

În septembrie 2008, Parlamentul a readus în discuție și a adoptat propuneri de modificare a procedurilor de numire și revocare din funcție a procurorilor cu funcții de conducere. În final, modificările au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională pentru motive legate de procedura parlamentară folosită la adoptarea legii, proiectul de lege fiind retransmis Parlamentului care nu l-a mai discutat. Cu toate acestea, tentativa Parlamentului de a modifica procedurile de numire și revocare sunt contrare obligațiilor asumate de România la momentul aderării și apare drept o încercare evidentă de a compromite eficacitatea sistemului.

În februarie 2009, Procurorul-șef în funcție, care îndeplinea funcțiile de procuror-șef printr-o delegare a Procurorului General, a fost numit pentru un al doilea mandat, asigurând continuitatea conducerii DNA. La 30 iunie, această stabilitate a fost consolidată prin reconfirmarea unui număr de alți membri ai echipei de conducere a DNA.

Discuțiile din contextul proiectului de Cod penal a generat îngrijorări cu privire la faptul că Legea 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea actelor de corupție ar fi abrogată prin includerea unor părți ale acesteia în cadrul Codului penal (însă nu în totalitatea sa). Pe lângă faptul că ar conduce la un nou val de achitări în cazurile instrumentate de DNA în urma dezincriminărilor, o asemenea abrogare ar

²² Constatările acestora au confirmat caracterul nedisuasiv al pedepselor, aplicarea necorespunzătoare a circumstanțelor atenuante, incidența ridicată a suspendării pedepselor, condamnări inconsecvente și motivări necorespunzătoare ale hotărârilor instanțelor, identificând și probleme legate de formare, specializare și absență a orientărilor. Au fost propuse diverse recomandări, care au inclus schimbări legislative de limitare a posibilității instanțelor de aplicare a suspendării pedepselor sau recomandări privind elaborarea de orientări.

periclitata stabilitatea cadrului legislativ anticorupție. În cele din urmă, versiunea finală a Codului asupra căruia Guvernul și-a asumat responsabilitatea nu aduce atingere prevederilor Legii 78/2000.

4. OBIECTIVUL DE REFERINȚĂ NR. 4: ADOPTAREA UNOR MĂSURI SUPPLEMENTARE DE PREVENIRE ȘI DE LUPȚĂ ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI, ÎN SPECIAL ÎN LA NIVELUL ADMINISTRAȚIEI LOCALE

După un an de aplicare a Strategiei Naționale Anticorupție în sectoarele vulnerabile și administrația publică locală pentru perioada 2008-2010, au fost înregistrate unele progrese în ceea ce privește anumite măsuri individuale. Cu toate acestea, nu este posibilă o evaluare completă a progreselor. Nu sunt disponibile rezultate detaliate și verificabile, iar progresele concrete sunt dificil de cuantificat.

Această strategie oferă o oportunitate de a aduce coerență și se concentrează pe eforturile de prevenire și combatere a corupției, însă, până în prezent, aceasta pare să fie o oportunitate care nu a fost exploatată. Comitetul Director a intenționat să monitorizeze strategia și planurile sale de acțiune, să propună modificări, însă s-a reunit doar de două ori în ultimele 12 luni, în loc să o facă trimestrial, cum era prevăzut. De asemenea, acesta nu a luat în considerare posibilitatea modificării strategiei, în pofida criticilor venite din partea societății civile în ceea ce privește coerența și corelarea acesteia cu realitatea. Toate acestea au condus la lipsa unei evaluări coordonate a progreselor înregistrate și a ceea ce mai trebuie încă realizat. În plus, autoritățile din România au cunoștință limitată de existența strategiei și există confuzie în ceea ce privește domeniul de aplicare al acesteia. Se preconizează modificări ale măsurilor de coordonare, inclusiv crearea unui grup de lucru care să sprijine Comitetul Director, toate acestea fiind considerate oportune.

La nivelul autorităților individuale se iau diferite măsuri. Acestea includ simplificarea procedurilor administrative și măsuri de consolidare a transparenței, integrității, precum și de reducere a situațiilor cu grad de expunere la corupție. Inițiativele în desfășurare se referă la introducerea treptată a unor noi proceduri de testare mai sigure pentru obținerea permiselor de conducere (care nu sunt aplicate încă la nivel național), precum și la introducerea unui instrument online de urmărire a solicitărilor adresate Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară. Acest gen de măsuri sunt preluate și în alte sectoare, însoțite de alte măsuri preventive, precum proceduri de soluționare a cererilor în regim de urgență contra unei taxe mai ridicate, limitarea contactului direct cu cetățenii, atribuirea aleatorie a sarcinilor sau mobilitatea personalului. O linie telefonică de semnalare a problemelor (inclusiv privind corupția) din sistemul de sănătate a fost creată de către Ministerul Sănătății. În pofida progreselor înregistrate în cazuri individuale, punerea în aplicare la nivel național și eficacitatea acestor măsuri este neclară, în special la nivel local.

Au fost desfășurate trei campanii suplimentare de sensibilizare a opiniei publice, toate finanțate din fonduri UE. Una dintre aceste campanii, coordonată de Ministerul Justiției, a avut un mesaj general, în timp ce celelalte două, desfășurate de Direcția Generală Anticorupție (DGA) a Ministerului Administrației și Internelor (MAI) au

avut ca mesaj principal descurajarea cetățenilor să recurgă la darea de mită²³. Aceste campanii de sensibilizare a opiniei publice au fost completate cu diverse alte inițiative, cu implicarea activă a DGA, care a folosit diverse mesaje media pentru a disemina mesajele anticorupție. Pentru a sublinia rezultatele pozitive ale acestor campanii, autoritățile române menționează sondajele de opinie efectuate la sfârșitul anului 2008, care reflectă o creșterea a încrederii în activitățile anticorupție și o mai bună conștientizare a eforturilor desfășurate de instituțiile implicate în prevenirea și combaterea corupției. Cu toate acestea, acest sondaj și alte sondaje independente evidențiază, în continuare, niveluri ridicate de neîncredere²⁴. În afara MAI, mai există și alte sectoare vulnerabile care nu par să fi fost în mod special vizate de asemenea campanii iar evaluarea coordonată a domeniilor în care campaniile viitoare își pot maximiza efectele este limitată.

Centrul Național pentru Integritate și-a continuat activitatea, inclusiv desfășurarea de cursuri și organizarea de dezbateri regionale pe tema anticorupției²⁵. În urma acestor dezbateri, Centrul a emis o serie de recomandări care să fie supuse atenției autorităților române, însă, în multe dintre cazuri, este neclar în ce măsură fost luate în considerare aceste recomandări. De asemenea, societatea civilă a elaborat o serie de studii utile și a emis recomandări. De exemplu, în învățământul superior, un studiu recent a constatat că 77% din studenți și 35% din corpul profesoral consideră corupția din universități ca fiind ridicată. Același studiu a evidențiat că doar 50% din universitățile supuse sondajului respectau legea achizițiilor publice. Studiul a identificat probleme referitoare la interpretarea prea extensivă a autonomiei universitare și la existența unor mecanisme de control ineficace²⁶. Asemenea studii reflectă cu claritate necesitatea adoptării de măsuri suplimentare și pot reprezenta surse de inspirație pentru propriile strategii ale instituțiilor.

În ceea ce privește sancționarea funcționarilor publici, datele colectate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici relevă faptul că, în 2008, comisiile disciplinare au soluționat 837 de plângeri și au aplicat 375 de sancțiuni²⁷. Majoritatea acestor sancțiuni au constatat în avertismente scrise, dar au inclus, de asemenea, 38 de concedieri. În patruzeci și opt de cazuri a fost recomandată începerea urmăririi penale. În mod surprinzător, puține plângeri au provenit de la public (doar 15%) și doar 9 au fost efectuate de denunțatori. Majoritatea plângerilor sunt înaintate de conducerea instituțiilor sau de directorul acestora. Aceste statistici reflectă o serie de tendințe cu caracter general. În mod surprinzător, procurorii primesc puține notificări privind actele de corupție de la organele de audit și control intern ale instituțiilor publice și, în anumite cazuri, independența, frecvența redusă a sesizărilor, previzibilitatea și caracterul limitat al controalelor efectuate par să reprezinte aspecte problematice ale

²³ Manifestările au inclus campanii stradale, conferințe și producerea de diverse materiale promoționale. Campania coordonată de Ministerul Justiției a cuprins campanii stradale de sensibilizare a opiniei publice în douăsprezece orașe din România, implicând 355 persoane.

²⁴ Barometrul corupției globale 2009 elaborat de organizația Transparency International evidențiază că, în România, 69% dintre cei intervievați consideră măsurile anticorupție luate de autorități drept ineficiente.

²⁵ Între 1 iunie 2008 și 30 aprilie 2009 au fost organizate douăzeci și patru de conferințe în diverse țări.

²⁶ Coaliția pentru Universități Curate – Societatea Academică Română: Concursul de integritate a universităților (2009).

²⁷ Aceste date nu diferențiază între diferitele tipuri de contravenții.

activității acestora. De asemenea, procurorii menționează că primesc surprinzător de puține sesizări de la Curtea de Conturi. Este necesară consolidarea punerii în practică și conștientizarea politicilor de denunțare în cadrul instituțiilor (în special a caracterului confidențial al acestora).

Au fost depuse eforturi considerabile în vederea consolidării aplicării legii și a anchetării actelor de corupție. Procurorul General a adoptat o serie de măsuri în vederea creșterii eficacității parchetelor locale în gestionarea cazurilor de corupție. Măsurile includ evaluarea performanțelor în acest domeniu, elaborarea unui manual de bune practici privind anchetarea cazurilor de corupție, un schimb de experiență în cadrul unor sesiuni bianuale cu procurorii DNA, precum și elaborarea unui program special de seminarii de formare în cadrul INM. În plus, elementul central al acestor măsuri este reprezentat de obligația elaborării de către fiecare parchet județean a unei strategii proprii de luptă împotriva corupției, luând în considerare specificitățile fenomenului corupției la nivel local. Strategiile vizează promovarea unei abordări mai proactive în ceea ce privește combaterea corupției minore și o cooperare mai strânsă și mai dinamică cu celelalte instituții care participă la punerea în aplicare a legii.

Direcția de Investigare a Fraudelor din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române a pregătit, de asemenea, un program de măsuri anticorupție care stabilește domenii prioritare și factori de risc, precum și obiective și măsuri menite să consolideze capacitatea instituțională și funcțională a unităților române de poliție implicate în combaterea corupției. În decembrie 2008, aceștia au finalizat un plan de acțiune de combatere a corupției legate de achizițiile publice din domeniul sănătății.

Este prematură evaluarea rezultatelor acestor inițiative de consolidare a luptei împotriva corupției minore, însă organele de poliție semnalează o multiplicare a surselor informative și sesizărilor către procurori²⁸, precum și o creștere a numărului de acte de acuzare privind actele de corupție emise de parchetele locale²⁹. De asemenea, o serie de cazuri recente reflectă apariția unei abordări mai proactive din partea anumitor parchete și un accent mai mare pus pe cazuri mai complexe, însă este neclar dacă această tendință are sau nu un caracter mai amplu³⁰. Cu toate acestea, sunt necesare măsuri suplimentare în vederea consolidării cooperării interinstituționale, asigurării de informații utile și la timp pentru procurori, precum și în vederea asigurării unor răspunsuri prompte adresate organelor de poliție. Este necesară introducerea unor indicatori comuni de performanță.

²⁸ În total, între 1 august 2008 și 30 aprilie 2009, Poliția Română a depistat 884 de funcționari publici din administrația publică centrală și locală care au fost anchetați în cadrul a 294 dosare penale privind corupția. În cadrul aceleiași perioade, Poliția a transmis procurorilor 51 de dosare privind 396 de persoane suspectate de corupție în sectorul educației (o creștere de 296%) și 96 de dosare penale privind 521 de persoane suspectate de corupție în sectorul sănătății (o creștere de 74,25%). Nu se cunoaște procentajul de dosare în care s-a ajuns în faza de punere sub acuzare.

²⁹ În șase luni, din octombrie 2008 până în martie 2009, parchetele locale au soluționat 1 141 de cazuri care au avut ca rezultat 121 de acte de punere sub acuzare. Aceasta este în contrast cu cele 115 acte de acuzare în primele nouă luni ale anului 2008.

³⁰ Unul din exemple este ancheta derulată de Parchetul de pe lângă Tribunalul Covasna în cooperare cu DGA, care investighează un caz privind 19 agenți de poliție implicați în emiterea frauduloasă de permise de conducere.

DGA și-a continuat activitatea. Între 1 august 2008 și sfârșitul lunii aprilie 2009, DGA a înaintat procurorilor 861 de dosare, care au demarat anchete penale în cazul a 216 dosare privind 606 persoane (dintre care 258 fiind din MAI), în cadrul cărora au fost delegați ofițeri de poliție judiciari ai DGA³¹. În cadrul aceleiași perioade, procurorii au pus sub acuzare 255 persoane (68 de persoane erau din MAI, din care majoritatea - 44 - proveneau din cadrul Poliției Române) în contextul a 101 dosare, cu contribuția DGA. În cadrul aceleiași perioade, DGA a organizat 1 894 de reuniuni de prevenire a fenomenului corupției la care au participat 26 084 angajați ai ministerului. De asemenea, a fost elaborat un ghid de identificare a riscurilor și vulnerabilităților la corupție din cadrul ministerului și a fost efectuată o analiză a riscurilor. A fost elaborat un plan de acțiune privind prevenirea corupției în cadrul Direcției Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor. Printr-un ordin ministerial recent, personalul DGA a fost majorat cu 28%, iar structura internă a făcut obiectul unei reorganizări care, printre alte motivații, să reflecte o voință crescută de combatere a corupției în domeniul achizițiilor publice. Corupția în cadrul achizițiilor publice este un aspect important care necesită depunerea de eforturi suplimentare în ansamblul sectorului public.

Departamentul pentru Lupta Antifraudă și-a continuat anchetele administrative privind folosirea abuzivă și frauduloasă a fondurilor UE. Între 1 iunie 2008 și 15 martie 2009 a investigat 128 de cazuri, dintre care au fost finalizate 80, iar în 49 dintre acestea au fost identificate posibile fraude, fiind înaintate parchetelor competente.

³¹ În cadrul aceleiași perioade, DGA a primit 841 de notificări de la instituții, 1 445 de petiții scrise publice (dintre care 69 s-au transformat în plângeri penale) și 4 156 apeluri telefonice prin intermediul liniei telefonice TelVerde (dintre care 12 s-au transformat în plângeri penale).