

Raportul special

Sprijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest:

în pofida eforturilor, persistă probleme fundamentale



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VIII
Introducere	01-17
Balcanii de Vest	04-08
Sprijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest	09-17
Sfera și abordarea auditului	18-23
Observații	24-70
Prioritățile UE în ceea ce privește supremația legii în Balcanii de Vest sunt clare, însă principalele riscuri nu sunt abordate într-o măsură suficientă	24-45
Sprijinul acordat prin IPA II reflectă prioritățile politice ale UE, însă rolul esențial al societății civile în ceea ce privește supremația legii a fost doar parțial abordat	25-31
Comisia nu atenuează în mod sistematic principalele riscuri care pun în pericol durabilitatea impactului acțiunilor UE	32-45
Acțiunile UE au contribuit la reforme, dar au avut un impact de ansamblu scăzut asupra progreselor în domeniul supremației legii	46-70
Realizările preconizate ale proiectelor au fost obținute în mare parte, dar efectele observate sunt de natură tehnică și operațională	47-51
Monitorizarea proiectelor nu a permis întotdeauna măsurarea efectelor obținute și există riscul ca puține proiecte să fie sustenabile	52-56
În pofida sprijinului acordat de UE timp de mai mulți ani pentru reforme în Balcanii de Vest, persistă probleme fundamentale	57-70
Concluzii și recomandări	71-80
Anexe	
Anexa I – Proiecte auditate: realizări și efecte	
Anexa II – Lista părților interesate intervievate (prin videoconferință)	

Glosar și acronime

Răspunsurile Comisiei și ale SEAE

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Consiliul Europei a definit „supremația legii” ca fiind un concept multidimensional, în temeiul căruia, printre altele, toate autoritățile publice trebuie să acționeze în limitele stabilite de lege, în conformitate cu valorile democrației și ale drepturilor fundamentale, precum și sub controlul unor instanțe de judecată independente și imparțiale. UE a adoptat această definiție și a consacrat conceptul, la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, ca fiind una dintre valorile comune ale statelor sale membre. Supremația legii (sau statul de drept) este un principiu călăuzitor al politicii sale externe și, de asemenea, o condiție esențială și necesară pentru aderarea la UE.

II Cele șase țări din Balcanii de Vest care nu sunt membre ale UE (Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo*, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia) primesc finanțare din diferite surse, însă UE este cel mai mare donator din regiune. Asistența financiară oferită de UE ajunge la aceste țări în special prin intermediul instrumentului de preaderare (în prezent, IPA II). Supremația legii este unul dintre cele nouă sectoare prioritare ale IPA II. Ca atare, acesta este sprijinit dintr-o alocare bugetară specifică, de 700 de milioane de euro în perioada 2014-2020.

III Curtea a auditat dacă sprijinul acordat de UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest în perioada 2014-2020 a fost eficace. Au fost acoperite următoarele componente ale supremației legii: justiția și sistemul judiciar, lupta împotriva corupției, precum și drepturile omului, mai precis accesul la justiție și libertatea de exprimare. A fost evaluată în special măsura în care sprijinul a fost bine conceput și a atins rezultatele planificate. Curtea și-a propus să efectueze o evaluare independentă cu privire la această temă, în lumina strategiei de extindere a UE pentru Balcanii de Vest publicate în februarie 2018, precum și cu privire la modificările care au apărut în 2020 ca urmare a noii metodologii stabilite pentru negocierile de aderare.

IV Per ansamblu, Curtea a constatat că, deși acțiunile UE au contribuit la reforme în domeniul tehnic și operațional, precum îmbunătățirea eficienței sistemului judiciar și elaborarea legislației relevante, acestea au avut un impact global scăzut asupra reformelor fundamentale vizând supremația legii în regiune. Una dintre cauzele

* Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă cu RCSONU 1244/1999, precum și cu Avizul CIJ privind declarația de independență a Kosovoului.

principale este voința politică națională insuficientă pentru generarea reformelor necesare.

V Prioritățile Comisiei în ceea ce privește supremația legii sunt împărtășite de alte organizații internaționale, grupuri de reflecție și organizații ale societății civile. În pofida acestui fapt, sprijinul acordat de UE la nivel național pentru acțiunile societății civile vizând supremația legii este insuficient pentru a răspunde nevoilor sectorului, iar impactul său nu este monitorizat în mod riguros. Pentru a promova principiile democratice și nevoia de schimbare pe drumul către aderarea la UE, mass-media și societatea civilă au nevoie să evolueze într-un mediu sănătos. Or, libertatea de exprimare este domeniul care a înregistrat cele mai puține progrese în toate cele șase țări. În unele dintre acestea, sprijinul public pentru reformele necesare în vederea aderării este în scădere.

VI Pe lângă lipsa de voință politică și neasumarea reformelor, proiectele IPA II pot stagna și din cauza capacității administrative limitate. Comisia nu utilizează însă în mod sistematic instrumente eficiente pentru a reduce acest risc. Normele pentru aplicarea condiționalității politice nu sunt clare, iar IPA II nu dispune de clauze de condiționalitate strictă care să lege în mod direct stagnarea reformelor în domeniul supremației legii de o limitare a finanțării pentru alte sectoare.

VII Metodologia introdusă în 2020 pentru negocierile de aderare reprezintă un pas în direcția corectă, întrucât gruparea capitolelor de negociere îi permite Comisiei să abordeze simultan în negocieri toate domeniile legate de supremația legii. Totuși, noua metodologie este prea recentă pentru a fi generat rezultate vizibile.

VIII Pe baza acestor concluzii, Curtea recomandă Comisiei și SEAE:

- să consolideze mecanismul de promovare a reformelor privind supremația legii în cadrul procesului de extindere;
- să intensifice sprijinul pentru societatea civilă implicată în reformele privind supremația legii și pentru independența mass-mediei;
- să intensifice utilizarea condiționalității în IPA III;
- să consolideze monitorizarea proiectelor și raportarea cu privire la acestea.

Introducere

01 UE a definit statul de drept („supremația legii”) ca fiind „coloana vertebrală a democrației constituționale moderne”¹. Potrivit articolului 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, statul de drept este una dintre valorile fundamentale pe care este întemeiată UE; de asemenea, acesta este un principiu care ghidează acțiunea externă a Uniunii². Principiul este puternic ancorat în procesul de aderare și reprezintă o condiție esențială și necesară pentru aderarea la UE³. Negocierile de aderare se axează pe adoptarea și punerea în aplicare a legislației UE. Cunoscută sub numele de *acquis*, aceasta constă în 35 de „capitole” legislative cuprinzând normele pe care trebuie să le respecte toate statele membre ale UE.

02 Supremația legii (sau „statul de drept”) desemnează una dintre valorile UE consacrate la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Aceasta include următoarele: principiul legalității, care presupune un proces legislativ transparent, responsabil, democratic și pluralist; securitatea juridică; interzicerea exercitării arbitrare a competențelor executive; o protecție judiciară efectivă, inclusiv accesul la justiție, asigurate de instanțe independente și imparțiale, și în ceea ce privește drepturile fundamentale; separarea puterilor în stat și principiul nediscriminării și al egalității în fața legii⁴. Supremația legii include șase principii de bază⁵ (a se vedea *figura 1*), care au fost recunoscute de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

¹ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul deficiențelor generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre, COM(2018) 324 final, 2.5.2018, p. 1.

² Articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

³ A se vedea *criteriile politice pentru aderare*, astfel cum au fost definite în 1993 de Consiliul European de la Copenhaga; articolul 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

⁴ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii.

⁵ Comunicare a Comisiei Europene: „Consolidarea în continuare a statului de drept în cadrul Uniunii. Situația actuală și posibile etape ulterioare”, 3.4.2019, p. 1.

Figura 1 – Principiile supremației legii



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

03 Una dintre principalele caracteristici ale supremației legii este capacitatea de a controla puterile elitelor politice și economice⁶. În acest sens, consolidarea sa este legată în mod intrinsec și de lupta împotriva corupției⁷, aceasta fiind una dintre principalele amenințări. Corupția generează situații arbitrare și abuz de putere și afectează în mod negativ principiile legalității și securității juridice, subminând astfel încrederea cetățenilor în instituțiile lor. Supremația legii este totodată un factor esențial pentru creșterea economică. Țările din Balcanii de Vest au un potențial

⁶ Marko Kmezić, „Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice”, în *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, p. 3.

⁷ Acțiunea UE de combatere a corupției – Schimb de opinii, Consiliul UE, 12276/19, 27.9.2019; p. 3.

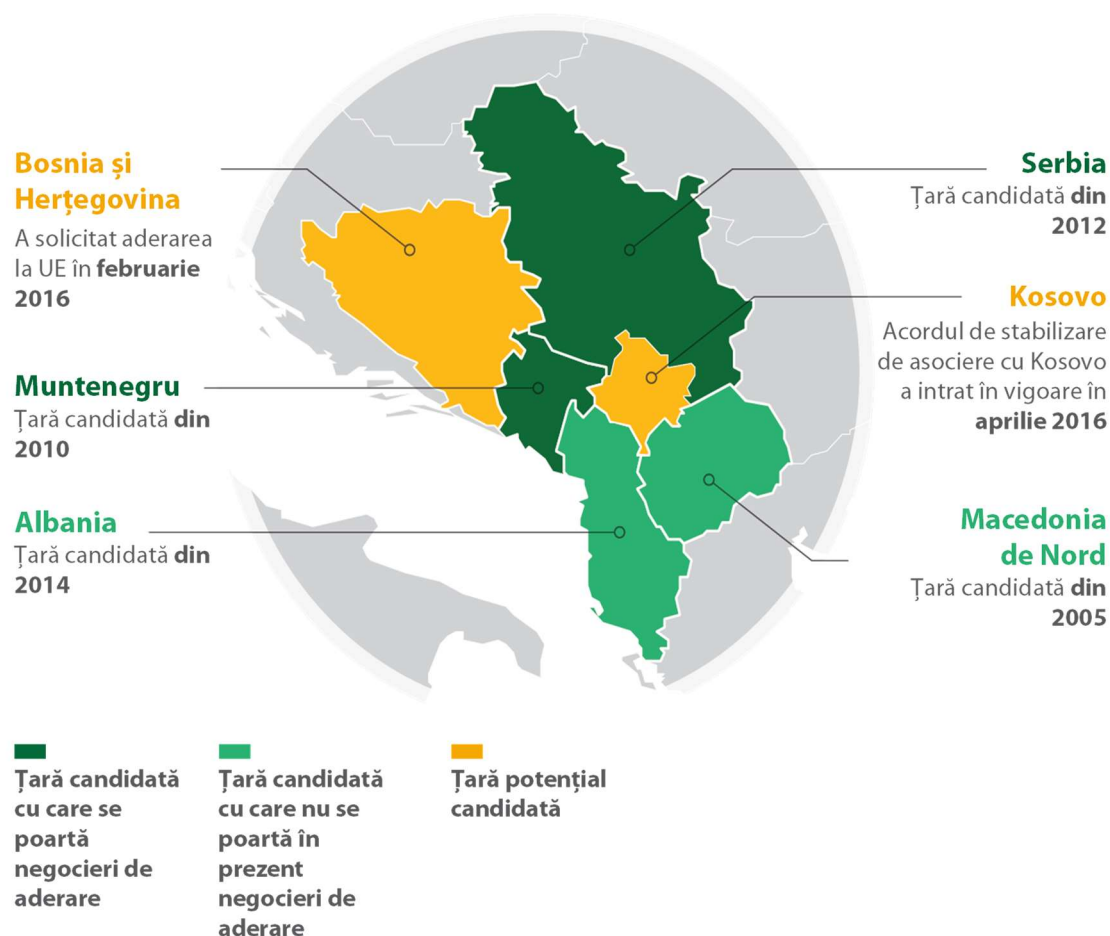
economic considerabil, dar deficiențele în ceea ce privește supremația legii, instituțiile disfuncționale și intervenția prea amplă a statului îngreunează dezvoltarea economică⁸.

Balcanii de Vest

04 Criza economică și politică din anii 1980, împreună cu recrudescența naționalismului, a condus, în anii 1990, la destrămarea Iugoslaviei de-a lungul granițelor dintre republicile componente, în general în urma unor conflicte armate. S-au constituit mai întâi cinci state independente, urmate apoi de Muntenegru (2006) și Kosovo (2008). În ceea ce privește Albania, aceasta a fost o dictatură comunistă complet izolată până în 1991, când a trebuit să își construiască administrația publică de la zero. Slovenia (2004) și Croația (2013) sunt în prezent state membre ale UE. Celelalte șase țări din Balcanii de Vest au fost afectate de-a lungul timpului de conflicte etnice, politice și economice grave, însă toate doresc să adere la UE și toate șase sunt candidate sau potențiale candidate la aderare (a se vedea [figura 2](#)).

⁸ COM(2018) 65 final, 6.2.2018, p. 6.

Figura 2 – Țările candidate și cele potențiale candidate la aderarea la UE din regiunea Balcanilor de Vest



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

05 Totuși, actuala rundă de extindere durează mult mai mult decât negocierile precedente. De exemplu, Muntenegru negociază din 2012 și Serbia din 2014, dar aceste țări au închis provizoriu doar trei, respectiv două capitole. În comunicarea sa din 2018⁹ privind extinderea și Balcanii de Vest, Comisia a recunoscut în mod clar situația gravă legată de supremația legii în regiune, precizând că există „elemente clare de acaparare a statului, inclusiv legături cu criminalitatea organizată și corupție la toate nivelurile de guvernare și administrație, precum și interferențe puternice între interesele publice și private”.

06 Mai multe studii au observat că majoritatea guvernelor din regiune au devenit mai autoritare în ultimul deceniu, deși au înregistrat progrese formale în direcția

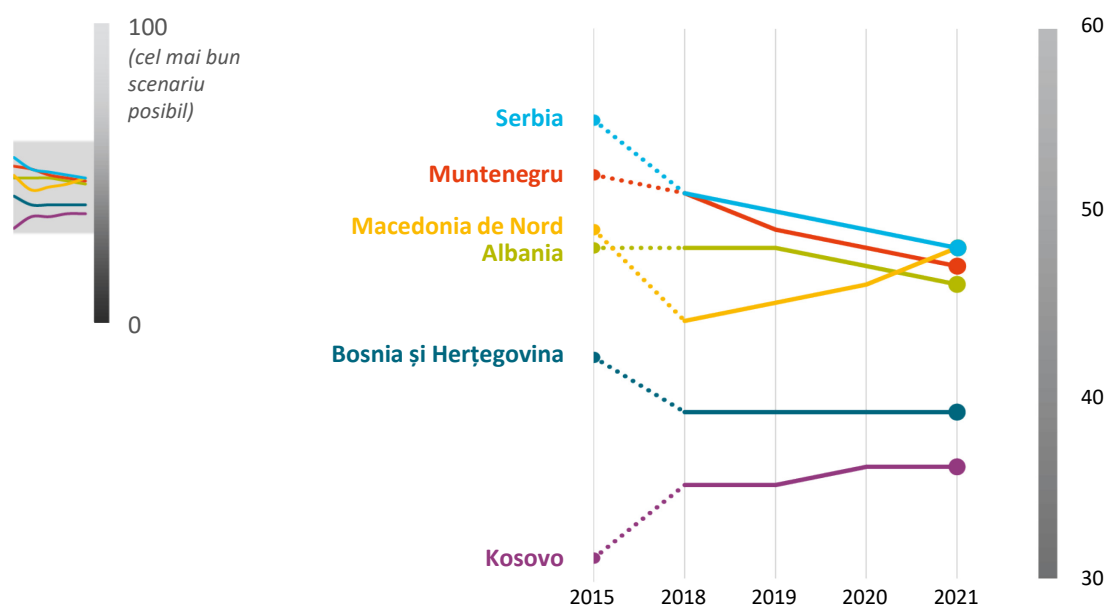
⁹ COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

aderării la UE¹⁰. Potrivit acestor studii, guvernele din Balcanii de Vest au reușit să combine un angajament formal față de democrație și de integrarea europeană cu practici autoritare informale. De fapt, în raportul său anual privind starea democrației, Freedom House consideră că toate cele șase țări din Balcanii de Vest sunt regimuri de tranziție sau hibride¹¹ care, cu excepția Macedoniei de Nord, rămân neschimbate sau chiar se deteriorează și mai mult (a se vedea *figura 3*)¹².

Figura 3 – Scorul pentru democrație în Balcanii de Vest

Freedom House

Scorul pentru democrație



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor provenite de la Freedom House.

07 Corupția rămâne un motiv de îngrijorare în toate țările din regiune. Transparency International raportează că, deseori, sistemele de justiție penală nu reușesc să ancheteze, să urmărească penal și să sancționeze în mod eficace cazurile de corupție la nivel înalt. Persoanele condamnate primesc deseori sentințe disproporționate de

¹⁰ Florian Bieber (2020), „The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans”, p. 139; Jelena Džankić, Soeren Keil și Marko Kmezić (2018), „The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?”, p. 89; Marko Kmezić (2020): „Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice”, în *Southeast European and Black Sea Studies*, p. 1-2.

¹¹ Freedom House, *Starea democrației*.

¹² Freedom House, *Schimbări în starea democrației*.

ușoare. Guvernele din regiune au adoptat numeroase legi care favorizează nepotismul, cu consecințe precum atribuirea de contracte privilegiate, monopoli industriale și angajarea unor funcționari publici slab calificați care permit săvârșirea de fapte de corupție¹³.

08 Recentele alegeri din regiune au ridicat însă deseori probleme pentru elitele conducătoare. În Muntenegru, după peste 30 de ani la putere, partidul de guvernământ a pierdut alegerile parlamentare din august 2020 în favoarea unei vaste coaliții de opoziție. La alegerile locale din Bosnia și Herțegovina din noiembrie 2020, cetățenii nu i-au votat pe candidații propuși de principalele trei partide etnice, ci au sprijinit persoane nou-intrate în politică. Alegătorii din Kosovo nu au susținut partidele consacrate, astfel încât principalul câștigător relativ al alegerilor din Kosovo din februarie 2021 a fost o mișcare aflată până atunci în opoziție¹⁴. În Albania, pentru prima dată după 2017, toate partidele au revenit în cursa electorală în mai 2021. Observatorii au semnalat preocupări în ceea ce privește utilizarea necorespunzătoare a resurselor statului sau a funcțiilor publice de către partidul de guvernământ și de alte instituții publice¹⁵ și Parchetul General a deschis anchete în mai multe cazuri care fuseseră raportate.

Sprijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest

09 În februarie 2018, Comisia a adoptat o strategie pentru „O perspectivă credibilă de aderare pentru Balcanii de Vest și un angajament sporit al UE în regiune”. Strategia prevede un plan de acțiune care constă în șase inițiative emblematice vizând domeniile specifice de interes comun, precum supremația legii, ce urmau să fie implementate în perioada 2018-2020.

10 În 2020, o modificare a metodologiei negocierilor de aderare a antrenat regruparea capitolelor de negociere în mai multe cluster¹⁶. Clusterul tematic privind

¹³ Transparency International, *Captured states in the Western Balkans and Turkey*.

¹⁴ Tena Prelec și Jovana Marović, *No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think*, BIEPAG, ianuarie 2021.

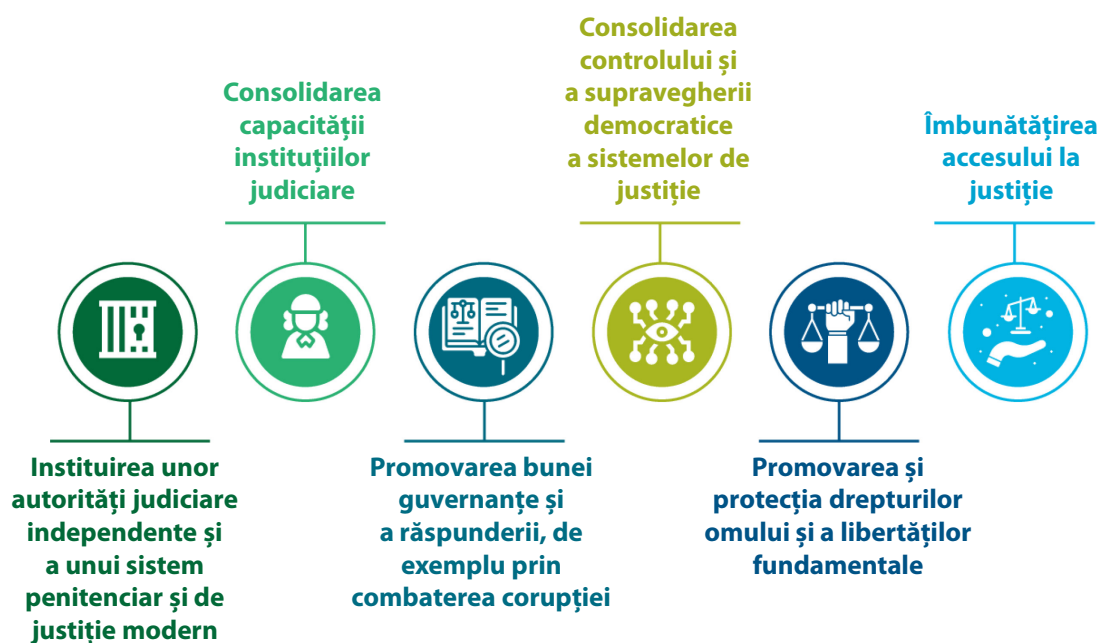
¹⁵ Declarație comună a Înaltului Reprezentant/vicepreședintelui Josep Borrell și a comisarului pentru vecinătate și extindere Oliver Varhely privind alegerile parlamentare; Misiunea Statelor Unite la Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa.

¹⁶ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „Consolidarea procesului de aderare – O perspectivă credibilă de aderare la UE pentru Balcanii de Vest”, COM(2020) 57 final.

„aspectele fundamentale” (supremația legii, criteriile economice și reforma administrației publice) joacă un rol central. Capitolele din acest cluster se deschid primele și se închid ultimele și este nevoie de progrese suficiente în aceste domenii înainte să poată fi deschise alte cluster. Noua metodologie în materie de aderare reconfirmă, printre altele, utilizarea sistematică a unor misiuni specifice de evaluare *inter pares*, extinderea la toate țările a misiunilor consultative privind supremația legii și definirea unor planuri de acțiune detaliate privind supremația legii.

11 UE vizează un spectru larg de domenii legate de supremația legii (a se vedea [figura 4](#)).

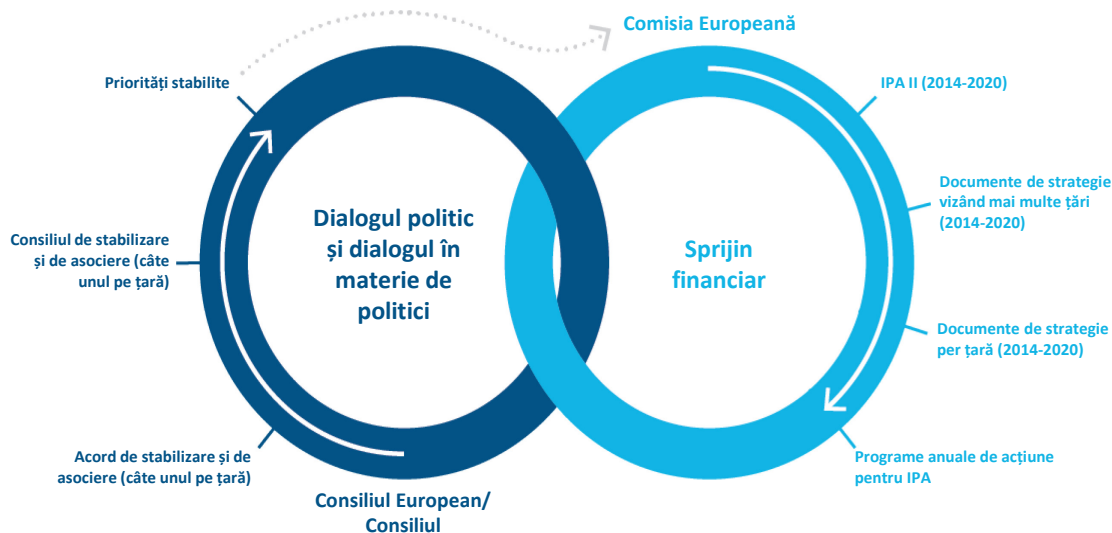
Figura 4 – Supremația legii: domeniile pentru care UE acordă asistență



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

12 Asistența este organizată în jurul a două axe de acțiune interdependente: (i) dialogul politic și în materie de politici și (ii) sprijinul financiar, în principal prin IPA II (a se vedea [figura 5](#)).

Figura 5 – UE și Balcanii de Vest: de la dialogul politic și în materie de politici la sprijinul financiar



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

13 Consiliul, Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) și Comisia Europeană (numită în continuare „Comisia”) sunt implicate într-un dialog politic și în materie de politici în cadrul procesului mai amplu de stabilizare și de asociere al UE și în cadrul politicii acestuia pentru Balcanii de Vest, ce include obiectivul de a desfășura negocieri de aderare și, în cele din urmă, intrarea în UE. De asemenea, Comisia stabilește obiective și priorități de reformă în documente de strategie multianuale și oferă orientări prin intermediul unor comunicări (a se vedea punctele [14-16](#)).

14 Balcanii de Vest primesc finanțare din mai multe surse (Statele Unite ale Americii, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, statele membre ale UE), dar UE este cel mai mare donator din regiune¹⁷. Asistența financiară din partea UE se alocă în special prin intermediul instrumentului de preaderare (în prezent, IPA II)¹⁸, care sprijină adoptarea și implementarea reformelor necesare pentru aderarea la UE. Asistența ia diferite forme, precum granturile, sprijinul bugetar, consolidarea capacităților, înfrățirea instituțională, asistența tehnică și schimbul de informații.

¹⁷ *How much has the EU invested already in the Western Balkans? Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans.*

¹⁸ Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014.

15 Supremația legii este unul dintre cele nouă sectoare prioritare ale IPA II, fiind sprijinit printr-o alocare bugetară specifică pentru fiecare țară. În perioada 2014-2020, pentru sprijinirea supremației legii și a drepturilor fundamentale în Balcanii de Vest s-au alocat aproximativ 0,7 miliarde de euro, reprezentând aproximativ 16 % din totalul asistenței bilaterale acordate de UE acestor țări (a se vedea [tabelul 1](#))¹⁹.

Tabelul 1 – Alocarea financiară bilaterală prin IPA II pentru supremația legii și drepturile fundamentale

Linie bugetară	Țara	în milioane de euro							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
22 02 01 01	Albania	4	13	23	0	59	13	23	134
	Bosnia și Herțegovina	2	23	3	30	60			117
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	94
	Macedonia de Nord	20	0	15	0	1	1	20	57
	Munte negru	7	21	0	0	15	0	0	42
	Serbia	28	28	46	72	29	0	44	246
	Total Balcanii de Vest	82	108	95	105	180	20	105	690

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor de strategie orientative revizuite pentru fiecare țară referitoare la perioada 2014-2020, disponibile pe [pagina web pentru extindere a DG NEAR](#).

16 Deciziile importante în procesul de aderare, de la acordarea statutului de țară candidată până la deschiderea și închiderea capitolului de negociere, sunt adoptate de Consiliu, care ia hotărâri în unanimitate. În practică, Consiliul Afaceri Generale supraveghează procesul de extindere a UE și negocierile de aderare și evaluează situația o dată pe an. Discuțiile și deciziile care rezultă în urma acestora se bazează pe comunicarea anuală a Comisiei privind extinderea și pe rapoartele de progres pentru fiecare țară.

17 Cu ocazia summitului UE-Balcanii de Vest desfășurat la Sofia în mai 2018, UE și statele membre au convenit asupra unei liste de acțiuni pentru sprijinirea supremației legii și a bunei guvernante în Balcanii de Vest, sub forma „Agendei priorităților de la Sofia”. Aceasta prevede:

- sporirea sprijinului acordat reformei judiciare și eforturilor de combatere a corupției și a criminalității organizate, inclusiv consolidării capacităților pentru prevenirea corupției;

¹⁹ Pe lângă sprijinul bilateral, UE acordă asistență transfrontalieră și pentru țări multiple, inclusiv prin programe orizontale și regionale pentru supremația legii. Nu există însă o alocare financiară specifică exclusiv pentru supremația legii.

- extinderea misiunilor de consiliere privind supremația legii cu un sprijin sporit din partea statelor membre și din partea UE;
- intensificarea monitorizării reformelor prin misiuni de evaluare *inter pares* mai sistematice, bazate pe cazuri concrete;
- introducerea monitorizării proceselor în justiție în domeniul corupției grave și al criminalității organizate;
- eforturi pentru o mai bună măsurare a rezultatelor în domeniul reformei sistemului judiciar;
- acordarea de sprijin pentru Balcanii de Vest prin intermediul Fondului European pentru Democrație în domeniul independenței și pluralismului mass-mediei și în cel al societății civile.

Sfera și abordarea auditului

18 Obiectivul auditului efectuat de Curte a fost să evalueze măsura în care sprijinul acordat de UE²⁰ pentru supremația legii în Balcanii de Vest a fost eficace. Curtea și-a propus să efectueze o evaluare independentă cu privire la această temă, în lumina strategiei de extindere a UE din februarie 2018, precum și cu privire la modificările care au apărut în 2020 ca urmare a noii metodologii de stabilire a clusterelor.

19 Pentru a răspunde la întrebarea principală a auditului, Curtea a avut în vedere două întrebări secundare:

- Sprijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest a fost conceput în mod corespunzător?
- Sprijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest a obținut rezultatele așteptate?

20 Curtea a auditat activitățile Comisiei și ale SEAE în Balcanii de Vest. Analizând fiecare dintre cele șase țări din Balcanii de Vest (a se vedea [figura 2](#)), Curtea s-a concentrat pe: (a) IPA II, care este principalul instrument de sprijin pentru supremația legii în regiune; și (b) dialogul politic și în materie de politici dintre UE și autoritățile naționale.

21 Auditul Curții s-a limitat la asistența acordată instituțiilor publice principale și altor părți interesate esențiale, precum organizațiile societății civile (OSC), în următoarele domenii:

- justiția și sistemul judiciar, inclusiv independența și imparțialitatea, răspunderea, profesionalismul și competența, calitatea justiției și eficiența;
- măsurile anticorupție, aspectele preventive și de investigație ale justiției penale și lupta împotriva criminalității organizate;
- drepturile omului – atât cele care au legătură directă cu supremația legii, precum dreptul la un proces echitabil și accesul la justiție, cât și cele cu implicații pentru

²⁰ Termenul „UE” se referă la diferitele direcții generale (DG) ale Comisiei, la delegațiile UE și la SEAE, dar nu și la statele membre.

supremația legii, precum libertatea de exprimare (în special independența mass-mediei)²¹.

22 Activitatea Curții a inclus o evaluare a tuturor documentelor UE privind extinderea, a rapoartelor de gestiune, a concluziilor Consiliului și ale comitetelor de stabilizare și de asociere, a documentelor naționale de strategie și a planurilor naționale de acțiune. Curtea a procedat la o analiză detaliată a 20 de proiecte privind supremația legii finanțate prin IPA II în cele șase țări din Balcanii de Vest în perioada de programare 2014-2020. Aceste proiecte s-au axat în principal pe consolidarea capacității judiciare sau pe combaterea corupției sau a criminalității organizate, în general prin asistență tehnică; de asemenea, Curtea a auditat două proiecte de construcție și un proiect de sprijinire a OSC. Pentru o listă completă a proiectelor, a se vedea [anexa I](#).

23 Pentru a completa analiza, au fost intervievați reprezentanți ai Comisiei, ai SEAE și ai principalilor parteneri de implementare din Albania, Serbia și Bosnia și Herțegovina. De asemenea, Curtea a interviuat reprezentanți ai principalelor instituții publice cu atribuții în domeniul supremației legii din Albania și din Serbia, precum și alte părți interesate majore, precum Consiliul Europei, alți donatori internaționali și OSC-uri (a se vedea și [anexa I](#)). În sfârșit, Curtea a fost asistată de un grup de trei cadre universitare externe specializate în supremația legii în Balcanii de Vest.

²¹ „[...] încercările de diminuare a pluralismului și de slăbire a unor gardieni esențiali, cum ar fi societatea civilă și mass-media independentă, reprezintă semne de avertizare în ceea ce privește amenințările la adresa statului de drept”; COM(2019) 343 final „[Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii – Plan de acțiune](#)”, p. 2.

Observații

Prioritățile UE în ceea ce privește supremația legii în Balcanii de Vest sunt clare, însă principalele riscuri nu sunt abordate într-o măsură suficientă

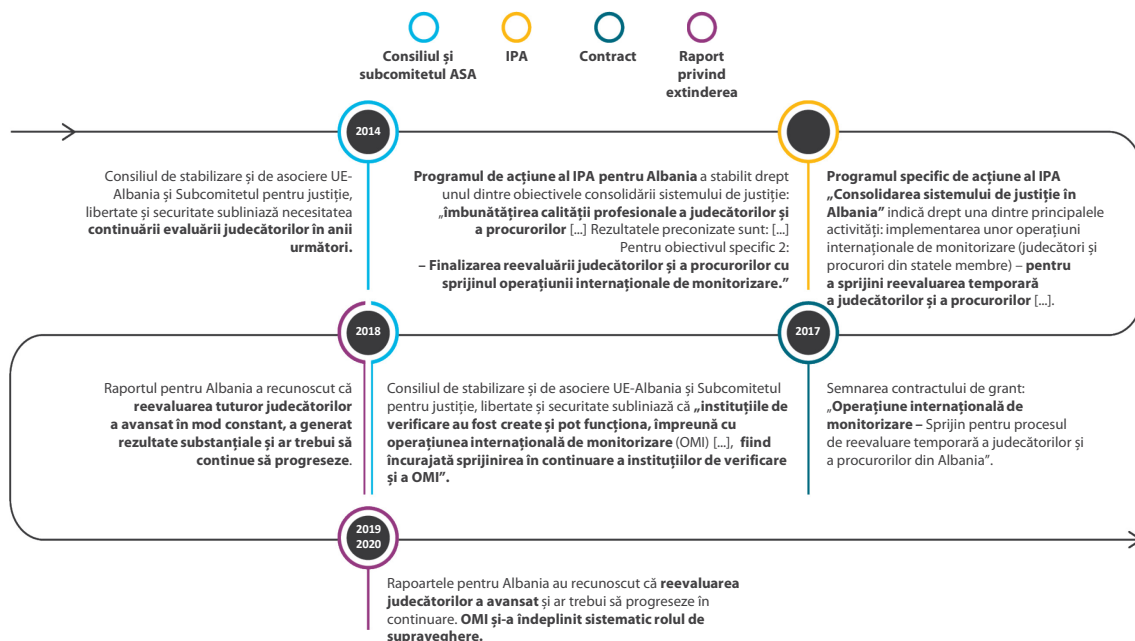
24 În prezenta secțiune, Curtea examinează modul în care este proiectat sprijinul acordat de UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest. În special, s-a evaluat dacă Comisia și SEAE au identificat și au abordat principalele priorități în ceea ce privește supremația legii în regiune și dacă aceste priorități sunt conforme cu declarațiile politice ale UE și cu prioritățile identificate de alte organizații, experți și grupuri de reflecție internaționale. Curtea a examinat cât de bine a fost reflectat dialogul politic și în materie de politici privind supremația legii în documentele de strategie orientative elaborate de Comisie cu fiecare dintre cele șase țări și modul în care acest dialog a fost transpus ulterior în acțiuni concrete. De asemenea, s-a evaluat dacă, atunci când a planificat acțiunile UE, Comisia a inclus măsuri concrete pentru reducerea riscurilor care pot afecta eficacitatea și impactul.

Sprijinul acordat prin IPA II reflectă prioritățile politice ale UE, însă rolul esențial al societății civile în ceea ce privește supremația legii a fost doar parțial abordat

25 Sprijinul acordat de UE trebuie aliniat la prioritățile politice convenite între UE și țările candidate și trebuie să răspundă nevoilor specifice ale acestora. Pentru aceasta, Comisia trebuie să își definească prioritățile politice, pe baza unor evaluări specifice fiecărei țări cu privire la principalele obstacole în calea îmbunătățirii supremației legii.

26 Evaluarea efectuată de Curte asupra documentelor de planificare și de implementare a IPA II pentru perioada 2014-2020 evidențiază o aliniere între acestea și documentele de dialog politic și în materie de politici, precum pozițiile comune ale UE privind acordurile de stabilizare și de asociere (ASA) și rezultatele reuniunilor subcomitetelor pentru justiție, libertate și securitate. În mai multe cazuri, sectoarele supremației legii identificate atât de Consiliu, cât și de Comisie în ASA și în rapoartele privind extinderea au fost reflectate în obiective specifice ale mai multor programe de acțiune IPA, iar apoi în proiecte finanțate. **Figura 6** exemplifică interdependența dintre cele două axe de acțiune. Evaluarea efectuată de Curte asupra unui eșantion de rapoarte elaborate de organizații internaționale și de grupuri de reflecție a arătat că acestea evidențiau aspecte similare cu cele vizate de Comisie.

Figura 6 – Albania: consecvență între dialogul politic și sprijinul financiar



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei și ale Consiliului.

27 Comisia publică rapoarte anuale privind extinderea, care conțin informații privind situația supremației legii în fiecare țară. Aceste evaluări anuale prezintă ceea ce s-a realizat în anul precedent în domeniile definite atât în documentele de planificare IPA II, cât și în declarațiile politice, precum și recomandări și orientări privind prioritățile de reformă, cum ar fi modificarea legislației existente sau adoptarea de noi acte legislative în conformitate cu standardele UE sau cu recomandările Consiliului Europei. Întrucât evidențiază o serie de nevoi importante în ceea ce privește supremația legii, aceste evaluări sunt utile la conceperea sprijinului viitor din IPA. Deși își îndeplinesc rolul de a furniza informații cu privire la procesul de extindere, rapoartele nu fac în mod sistematic legătura dintre progrese (sau lipsa de progrese) și acțiuni specifice ale UE și nu sugerează cum ar putea contribui UE la punerea în aplicare a recomandărilor.

28 OSC-urile joacă un rol esențial în tragerea la răspundere a guvernelor și în asigurarea libertății de exprimare. Evaluarea efectuată de Curte asupra pozițiilor comune ale UE privind acordurile ASA și asupra proceselor-verbale ale reuniunilor subcomitetelor pentru justiție, libertate și securitate a arătat însă că UE nu a abordat în mod sistematic rolul OSC în aceste reuniuni decât în Albania.

29 Comisia a majorat sprijinul financiar pentru OSC prin intermediul Fondului European pentru Democrație și al altor instrumente (a se vedea un exemplu de proiect de sprijinire a OSC la punctul 51). Există însă indicii care arată că sprijinul acordat de UE

pentru acțiunile societății civile în domeniul supremației legii este insuficient pentru a răspunde nevoilor sectorului (a se vedea punctele **30-31** și **70**) și se bazează în principal pe proiecte pe termen scurt. O evaluare independentă în domeniul supremației legii a constatat că lipsa de progrese este corelată, printre altele, cu „participarea insuficientă sau marginalizarea societății civile”²².

30 De asemenea, faptul că rolul OSC nu era luat în considerare în mod corespunzător în dialogul politic și în sprijinul financiar a fost criticat de Transparency International în evaluarea sa asupra comunicării din 2018 privind extinderea²³. În contextul provocărilor cu care se confruntă libertatea de exprimare, acesta rămâne un domeniu deosebit de îngrijorător în toate cele șase țări din Balcanii de Vest (a se vedea punctele **66-67**).

31 În plus, Comisia nu a folosit niciodată pentru raportările sale indicatorul de monitorizare nr. 3 al IPA „Procentul de procese de elaborare a politicilor și de reformă în vederea aderării în care societatea civilă este efectiv consultată” (din cadrul obiectivului specific nr. 1 „Reforme politice”), ceea ce a slăbit monitorizarea progreselor în acest domeniu. Raportul de monitorizare a IPA II sugera însă că indicatorul „ar putea furniza informații foarte utile privind implicarea OSC în IPA II”²⁴.

Comisia nu atenuază în mod sistematic principalele riscuri care pun în pericol durabilitatea impactului acțiunilor UE

32 Principalele riscuri pentru impactul și sustenabilitatea sprijinului acordat de UE sunt voința politică și asumarea reformelor, mai ales atunci când capacitatea administrativă este deficitară. Voința politică insuficientă subminează asumarea proiectelor și slăbește angajamentul de a folosi realizările proiectelor sau de a le valorifica pentru a continua progresele pe calea reformelor. O capacitate administrativă deficitară (de exemplu, lipsa de personal și formarea insuficientă a acestuia sau absența unei politici de păstrare a personalului, ceea ce conduce la un ritm ridicat de înlocuire a angajaților), împreună cu salariile scăzute pentru funcționarii

²² *Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates for accession (2010-2017)*, rezumat, raport final, 2019, p. 5.

²³ Transparency International EU, *The Western Balkans: Captured states or a community of law?*

²⁴ *IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report*, 2016, p. 45.

publici și alți angajați implicați în reforme vor împiedica progresul. Comisia ar trebui să identifice aceste riscuri și să integreze în sprijinul său garanțiile necesare.

33 Evaluarea efectuată de Curte asupra documentelor utilizate pentru elaborarea proiectelor din eșantion a arătat că, deși Comisia și partenerii săi de implementare au identificat aceste riscuri în toate cele șase țări din Balcanii de Vest, nu au fost luate suficiente măsuri pentru a le reduce (a se vedea punctele **35** și **37**).

Măsurile de remediere a problemei capacităților administrative deficitare în cursul implementării proiectelor sunt deseori ineficace

34 Obiectivul a 18 proiecte din eșantionul Curții a fost să îmbunătățească profesionalismul, răspunderea și eficiența instituțiilor vizate, consolidarea capacităților fiind o componentă principală a activităților finanțate. Pentru ca aceste activități să fie eficiente, țările partenere trebuie să dea dovadă de un angajament adecvat, de exemplu asigurând personal, facilități, bugete și instrumente IT corespunzătoare. Comisia a identificat aceste condiții prealabile și le-a inclus în caietele de sarcini ale cererilor de propuneri, însă partenerii de implementare nu au propus acțiuni specifice care să le permită să asigure respectarea angajamentelor asumate.

35 Partenerii de implementare au inclus în propunerile de proiecte și în contracte sintagme precum „colaborarea timpurie cu administrația”, „asigurarea transparenței în implementarea proiectelor”, „asigurarea unei elaborări deschise și participative”. Totuși, întrucât aceste formule nu îi pot obliga pe partenerii de implementare să întreprindă acțiuni specifice, Curtea nu consideră că acestea sunt măsuri eficiente de reducere a riscurilor. Curtea a constatat că unele delegații ale UE au încercat să intervină prin dialog politic și în materie de politici pentru a asigura finanțarea necesară și/sau dotarea cu personalul necesar pentru reformele finanțate de UE. Totuși, faptul că acordurile de grant nu conțin condiții prealabile detaliate a limitat rezultatele pe care le-au putut obține acestea.

IPA II depinde de voința politică internă de a genera schimbări și de asumarea reformelor

36 Voința și asumarea politică joacă un rol esențial în succesul oricărei reforme. În principiu, țările din Balcanii de Vest s-au angajat să realizeze reforme în temeiul statutului lor de candidate/potențial candidate la aderarea la UE. UE a recunoscut²⁵ că,

²⁵ Comunicarea Comisiei, „O perspectivă credibilă de aderare pentru Balcanii de Vest și un angajament sporit al UE în regiune”, COM(2018) 65 final, p. 8 și *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

adesea, acest angajament nu era respectat. De exemplu, comunicarea din 2020 privind îmbunătățirea procesului de aderare i-a invitat pe liderii din Balcanii de Vest să își pună în practică de o manieră mai credibilă angajamentul de a implementa reformele fundamentale necesare, atât în ceea ce privește supremația legii, cât și în ceea ce privește combaterea corupției²⁶. Rapoartele de țară care fac parte din pachetul anual de extindere al Comisiei nu conțin o secțiune de evaluare a asumării reformelor și a voinței politice. Totuși, în toate cele șase rapoarte, Comisia a corelat în mod constant lipsa de asumare cu lipsa unor progrese semnificative.

37 IPA II poate crea condițiile necesare pentru schimbări instituționale, dar reformele pot avea loc doar cu sprijin politic intern. Auditul efectuat de Curte asupra proiectelor incluse în eșantion arată că, în cazurile în care componentele proiectelor se axau pe asistența tehnică, îmbunătățind capacitatea și eficiența instituțională, sprijinul politic era puternic, iar aceste activități se desfășoară în general așa cum s-a prevăzut. În schimb, atunci când componentele vizau, de exemplu, modificări ale cadrului legislativ cu scopul de a consolida independența și răspunderea (ca în cazul proiectelor 14 și 15), angajamentul politic era deseori mai slab. A se vedea **caseta 1** pentru exemple privind modul în care voința politică afectează reformele din Serbia.

Caseta 1

Serbia: în pofida contribuției sprijinului UE la creșterea eficienței sistemului judiciar, mai multe reforme constituționale importante stagnează

Încă din 2014, Acordul de stabilizare și de asociere UE-Serbia a evidențiat importanța unor schimbări constituționale în sectorul justiției. Programul de acțiune IPA II din 2016 vizând un sprijin pentru sectorul justiției a fost creat cu scopul de a sprijini punerea în aplicare a planului de acțiune aferent capitolului 23, care avea drept obiectiv instituirea unui sistem judiciar independent, responsabil și eficient, inclusiv prin intermediul unei reforme constituționale.

Totuși, cu ocazia reuniunilor din 2018 și 2019 ale subcomitetului UE-Serbia pentru justiție, libertate și securitate, Comisia a constatat o întârziere în adoptarea amendamentelor constituționale care fuseseră stabilite drept țintă intermediară în planul de acțiune aferent capitolului 23. Reforma constituțională propusă a fost suspendată ulterior până după alegerile parlamentare din iunie 2020.

²⁶ *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans.*

În octombrie 2020, Ministerul Justiției a anunțat că a fost elaborată a patra versiune a proiectelor de modificare a Constituției. Asociația Procurorilor și a Procurorilor Adjuncți din Serbia, Asociația Judecătorilor din Serbia, Comitetul Avocaților pentru Drepturile Omului, Centrul de Cercetări Judiciare și Centrul pentru Drepturile Omului din Belgrad au anunțat într-o declarație comună că „amendamentele propuse măresc influența politică asupra sistemului judiciar”. În paralel, Consiliul Europei, prin intermediul Grupului de state împotriva corupției (GRECO), și-a exprimat îngrijorarea cu privire la „mediul mai degrabă tensionat în care s-a desfășurat procesul de consultare”.

În decembrie 2020, guvernul numit recent a reluat discuțiile privind reforma constituțională. Textul a fost adoptat în comisia parlamentară la 21 septembrie 2021 și a primit un aviz favorabil din partea Comisiei de la Veneția în octombrie 2021, aviz în care erau incluse o serie de recomandări importante. Este necesar să se dea curs acestor recomandări înainte ca modificările să fie adoptate de Parlament și supuse apoi unui referendum.

În aceeași perioadă, **proiectul 12** (privind eficiența sistemului judiciar), care a fost finanțat în 2015 și implementat în perioada 2016-2018, a generat rezultate impresionante. În cei doi ani și jumătate ai proiectului, s-a soluționat aproape 1 milion de cauze din stocul de dosare nesoluționate, iar măsurile de eficiență au fost extinse la instanțe care acopereau peste 82 % din populația Serbiei. În raportul său de țară din 2018, Comisia a recunoscut eforturile depuse de Serbia în acest domeniu operațional.

Condiționalitatea puternică a generat rezultate, dar nu a fost aplicată în mod sistematic

38 Clauzele de condiționalitate reprezintă un atu major ca mijloc de presiune pentru reforme și pot atenua riscurile pe care le comportă voința politică sau capacitatea administrativă insuficiente. Conform acestui principiu, încheierea de contracte sau acordarea de asistență sunt condiționate de un angajament prealabil de a îndeplini anumite cerințe. În cazul IPA II, Comisia s-a referit în mod repetat la „condiționalitatea strictă” la nivel de proiect în strategiile sale succesive de extindere, fără a defini în mod concret termenul.

39 Regulamentul privind IPA II prevede două tipuri de condiționalitate pentru stimularea reformelor. Primul este utilizarea recompensării performanței, un mecanism de stimulente financiare pentru beneficiarii care înregistrează progrese deosebite în direcția îndeplinirii criteriilor de aderare și/sau a unei puneri eficiente în aplicare a asistenței pentru preaderare. Al doilea constă în introducerea de cerințe suplimentare pentru acordarea treptată a ajutorului. Comisia a aplicat astfel de cerințe

în două dintre cele șase țări din Balcanii de Vest. În Kosovo, comitetul de monitorizare a IPA a legat realizarea reformelor, în special în domeniul reformei administrației publice și al gestionării finanțelor publice, de posibilitatea acordării unei asistențe financiare viitoare din partea UE²⁷, iar în Bosnia și Herțegovina, Comisia a stabilit condiții specifice pentru a resuscita reforme blocate din domeniul asigurării răspunderii și al independenței sistemului judiciar. Exemplul din **caseta 2** demonstrează cum se poate folosi condiționalitatea ca mijloc de presiune pentru a stimula reforme, însă activitatea de audit a Curții a arătat că Comisia nu o utilizează sistematic.

Caseta 2

Condiționarea asistenței financiare viitoare de rezultate în materie de reforme – Consiliul Superior al Judecătorilor și Procurorilor din Bosnia și Herțegovina

În ultimii 15 ani, UE a acordat peste 60 de milioane de euro pentru sistemul judiciar din Bosnia și Herțegovina, cu scopul de a consolida supremația legii în această țară. Aproximativ 18,8 milioane de euro din această asistență financiară au reprezentat granturi directe pentru Consiliul Superior al Judecătorilor și Procurorilor (CSJP). Potrivit Comisiei, CSJP nu a dat însă dovadă de o ambiție suficientă în realizarea de reforme și în asigurarea unei sustenabilități suficiente a acțiunilor finanțate de UE pe care le desfășoară. În plus, Comisia a menționat în raportul privind extinderea din 2020 că autoritățile și sistemul judiciar din Bosnia și Herțegovina nu luaseră nicio măsură pentru a implementa principalele priorități în ceea ce privește supremația legii, în timp ce obstrucționarea reformelor judiciare, atât de către politicieni, cât și din interiorul sistemului judiciar, era în continuare răspândită pe scară largă.

La 19 ianuarie 2021, Comisia a informat CSJP că:

- (a) sprijinul suplimentar prevăzut de grantul IPA II atribuit în 2017 urmează să fie reevaluat;
- (b) sprijinul prevăzut de grantul din 2019 va fi împărțit în două, al doilea acord de grant depinzând de punerea satisfăcătoare în aplicare a primului;
- (c) CSJP trebuie să suporte costurile finanțării sistemului său informatic judiciar, iar departamentul de IT trebuie să obțină o certificare ISO.

²⁷ Concluziile reuniunii comitetului de monitorizare a IPA în Kosovo, din martie 2018 și aprilie 2019.

40 Recompensarea performanței din 2020 a consolidat într-adevăr legătura dintre progresele în ceea ce privește „aspectele fundamentale” și finanțarea suplimentară din IPA II, dar nu exista nicio dispoziție sau condiție care să lege lipsa de progres sau regresul de reducerea finanțării în domenii specifice cu o amploare ridicată a ajutorului, precum infrastructura sau dezvoltarea rurală. Cerințele suplimentare (a se vedea **caseta 2** și punctul **38**) reprezintă un tip mai eficace de condiționalitate, prin faptul că pot genera corecții la nivel național atunci când se invocă o reducere imediată a ajutorului. Cu toate acestea, mecanismul bazat pe cerințe suplimentare nu este aplicat în mod sistematic. IPA II – spre deosebire de schema IPA inițială – nu prevede în mod explicit posibilitatea de a suspenda asistența dacă o țară beneficiară nu respectă principiile de bază ale democrației, supremației legii și drepturile omului.

41 În documentul său de poziție din 27 martie 2019, Parlamentul European a susținut adoptarea unor norme mai stricte de condiționalitate, cu o clauză realistă de suspendare, pentru a penaliza regresul în ceea ce privește democrația, supremația legii și respectarea drepturilor omului²⁸. Regulamentul privind IPA III²⁹ își propune să consolideze condiționalitatea, dar nu este clar cum va afecta acest lucru acordarea finanțării.

42 În planul său de acțiune anexat la comunicarea din 2018, Comisia a propus aplicarea condiționalității în timpul negocierilor de aderare, „[...] asigurându-se [...] că s-au obținut rezultate concrete în reforma sistemului judiciar și în lupta împotriva corupției și a criminalității organizate înainte ca discuțiile tehnice cu privire la alte capitole să poată fi închise provizoriu”. Totuși, statele membre nu au preluat această opțiune în Declarația de la Sofia (a se vedea punctul **17**).

43 Condiționalitatea poate fi folosită și la cel mai înalt nivel politic printr-o „clauză privind echilibrul general”, care îi permite Consiliului să decidă să nu deschidă sau să nu închidă un capitol de negociere dacă progresele înregistrate la capitolele 23 și 24 sunt nesatisfăcătoare. Această clauză a fost invocată la începutul Conferinței interguvernamentale din 2012 privind aderarea Muntenegrului și din nou la Conferința interguvernamentală din 2014 privind aderarea Serbiei. Comisia a făcut referire la această clauză în raportul său intermediar din anul 2014 privind Muntenegrul și în

²⁸ Rezoluția legislativă a Parlamentului European din 27 martie 2019 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare (IPA III).

²⁹ Regulamentul (UE) 2021/1529 de instituire a Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA III).

documentul de strategie privind extinderea din 2014-2015, prin care îndemna autoritățile muntenegrene să abordeze deficiența identificată.

44 Clauza privind echilibrul general a fost acoperită în mod explicit în comunicarea Comisiei privind extinderea din 2020, în care, deși a criticat puternic Serbia, Comisia a apreciat că „[...] este asigurat în prezent un echilibru general [...]”. Totuși, Consiliul a concluzionat că „Serbia nu a îndeplinit condițiile pentru deschiderea unui nou capitol în negocierile de aderare [...] această țară trebuie să înregistreze progrese în domeniul democrației, al independenței sistemului judiciar, al libertății de exprimare și al mass-mediei”³⁰. Deși Consiliul nu a luat o decizie oficială în sensul folosirii clauzei privind echilibrul general, Curtea consideră că această declarație a condus la aceeași concluzie. Decizia a generat o reacție la Belgrad, atât președintele țării, cât și noul guvern colaborând cu delegația UE și cu Cvinta³¹ pentru a face progrese. Pe parcursul auditului său, Curtea nu a găsit indicii privind momentul și modul în care ar trebui aplicată clauza privind echilibrul general.

45 O altă situație în care Consiliul a stabilit condiții suplimentare, însoțite de un termen specific, a fost cea legată de solicitarea Albaniei de a deschide negocierile de aderare. În aprilie 2018, Comisia a emis o recomandare în vederea deschiderii negocierilor, fără a fixa condiții suplimentare. Totuși, în concluziile sale din iunie 2018, Consiliul a condiționat negocierile de acțiuni în cinci domenii-cheie și a însărcinat Comisia să monitorizeze progresele și să raporteze cu privire la acestea. Deși, în mai 2019, Comisia a raportat că se înregistraseră progrese semnificative și a recomandat din nou deschiderea negocierilor, Consiliul a amânat de două ori adoptarea unei decizii în acest sens. În cele din urmă, acesta a decis deschiderea discuțiilor în martie 2020, dar, la mai bine de un an de atunci, încă nu s-a convenit asupra unui cadru comun de negociere la nivelul UE. Ritmul lent al negocierilor de aderare riscă să slăbească puterea transformatoare preconizată a condiționalității.

³⁰ Declarația din 9 decembrie 2020 a domnului Michael Roth, ministrul afacerilor europene din Germania (președinția rotativă a Consiliului), [articol publicat în Serbiamonitor](#).

³¹ Cvinta este un grup decizional informal format din Statele Unite, Franța, Germania, Italia și Regatul Unit.

Acțiunile UE au contribuit la reforme, dar au avut un impact de ansamblu scăzut asupra progreselor în domeniul supremației legii

46 În secțiunea de față, Curtea evaluează contribuția acțiunilor UE la reformele în domeniul supremației legii în Balcanii de Vest și impactul acestor reforme asupra progreselor generale în materie ale fiecărei țări. Curtea a examinat dacă acțiunile UE au contribuit la aceste evoluții și dacă această contribuție poate fi menținută în timp. Pentru a obține informații mai aprofundate despre performanța, sustenabilitatea și monitorizarea de către Comisie a proiectelor UE, Curtea a evaluat și realizările și efectele obținute de un eșantion de 19 proiecte³². Pentru detalii complete privind eșantionul, a se vedea *anexa I*.

Realizările preconizate ale proiectelor au fost obținute în mare parte, dar efectele observate sunt de natură tehnică și operațională

47 Dintre cele 19 proiecte evaluate de Curte, 13³³ erau finalizate la momentul auditului³⁴, iar restul de 6 erau încă în curs de desfășurare. În 10³⁵ dintre cele 13 proiecte finalizate, realizările au fost obținute, integral sau în mare parte, conform planului. Totuși, în 7 cazuri, a fost nevoie în acest sens de o prelungire a contractului, variind între una³⁶ și 10³⁷ luni. Dintre aceste 10 proiecte, s-au evidențiat pentru calitatea raportării **proiectele 11 și 12**, acestea conținând informații clare privind activitățile și rezultatele. Proiectul 11 a folosit un sistem de tip semafor pentru a monitoriza și a indica atingerea indicatorilor de realizare pentru fiecare activitate. În cazul a 3 dintre celelalte proiecte finalizate³⁸, deși nu erau încă disponibile rapoartele finale, raportarea intermediară a evidențiat progrese în direcția atingerii obiectivelor.

³² Curtea a exclus un proiect (proiectul 16) din analiză, considerat nerelevant întrucât era un proiect de construcții care a fost anulat înainte să se înceapă lucrările.

³³ Este vorba despre proiectele 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 și 20. Curtea consideră că proiectul 1 era finalizat, întrucât a fost plătită ultima tranșă variabilă din sprijinul bugetar inițial. În 2020 a fost convenită o prelungire cu patru ani a sprijinului bugetar.

³⁴ Data-limită a fost stabilită pentru 31.1.2021.

³⁵ Proiectele 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 și 18.

³⁶ Proiectul 11.

³⁷ Proiectul 6.

³⁸ Proiectele 10, 11 și 20.

48 Cei mai uzuali indicatori de realizare pentru proiectele evaluate de Curte erau de natură cantitativă și priveau desfășurarea de cursuri de formare și ateliere, punerea la dispoziție a unor experți (pentru a contribui la elaborarea legislației, a planurilor de acțiune, a strategiilor și a orientărilor metodologice), finalizarea studiilor și a proiectelor-pilot în domeniul IT sau în alte domenii, precum și furnizarea de consultanță juridică.

49 De asemenea, Curtea a evaluat efectele celor 13 proiecte finalizate din eșantion³⁹. S-a concluzionat că cinci își atinseseră obiectivele⁴⁰ (a se vedea *caseta 3*), iar alte trei proiecte erau pe cale să producă efectele așteptate⁴¹. Nu au putut fi evaluate în acest mod și celelalte proiecte, deoarece rapoartele finale nu erau disponibile la momentul auditului, iar raportarea cu privire la ceea ce s-a obținut era deficitară (a se vedea *caseta 4*).

Caseta 3

Exemple de efecte tehnice și operaționale pozitive ale proiectelor UE în Bosnia, Serbia și Muntenegru

În **Bosnia și Herțegovina**, **proiectul 6**, care viza construcția și renovarea mai multor clădiri destinate instanțelor judiciare, a obținut efectele scontate. Îmbunătățirile la nivelul infrastructurii au avut un impact favorabil asupra eficienței instanțelor și a întregului sistem judiciar, întrucât crearea noilor spații de birouri a permis numirea mai multor judecători și angajați, o măsură îndelung amânată din cauza lipsei de spațiu. La rândul său, această măsură a contribuit la o reducere constantă a numărului de cazuri nesoluționate (de exemplu, 20 % pentru o instanță regională, până în prezent).

Proiectul 12 din **Serbia** și-a atins în mare măsură obiectivul de a îmbunătăți eficiența instanțelor prin standardizarea proceselor și procedurilor de lucru și prin introducerea de metodologii noi și îmbunătățite. În special, numărul de cazuri nesoluționate aflate pe rolul instanțelor de nivel inferior din Serbia a scăzut cu 940 649 de cazuri. Proiectul a redus numărul de cazuri nesoluționate aflate pe rolul a 30 de instanțe partenere cu aproape 60 %, de la 1 399 481 la 571 233. Proiectul a fost extins la mai multe instanțe, grație rezultatelor sale bune.

Proiectul 18, un proiect multinațional implementat de Consiliul Europei, și-a atins câteva dintre obiectivele de rezultat pe termen scurt. De exemplu, acesta

³⁹ Proiectele 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 și 20.

⁴⁰ Proiectele 1, 4, 6, 12 și 17.

⁴¹ Proiectele 2, 18 și 20.

a contribuit la îmbunătățirea cadrului Parchetului Suprem din **Muntelegru** pentru punerea în aplicare a normelor etice și a planurilor de integritate legate de urmărirea penală a infracțiunilor economice, permițându-i astfel instituției să se conformeze recomandării GRECO (ix).

În pofida acestor evoluții pozitive la nivel de eficiență, toate țările menționate se confruntă în continuare cu probleme grave legate de independența sistemului judiciar (a se vedea punctele **60-61**).

Caseta 4

Raportarea deficitară cu privire la performanță limitează evaluarea efectelor

Proiectul 3 a presupus furnizarea de sprijin instituțional printr-un mecanism de înfrățire instituțională între guvernul Albaniei și state membre ale UE în perioada 2016-2019. Obiectivul de ansamblu consta în îmbunătățirea guvernanței prin reducerea riscului de corupție și în sprijinirea punerii în aplicare a strategiilor intersectoriale a țării împotriva corupției.

Raportul Comisiei de monitorizare axată pe rezultate din 2017 a concluzionat că: „[...] nu au fost instituiți pe deplin indicatori relevanți de efect pentru urmărirea și evaluarea nivelului schimbător de capacitate în ceea ce privește funcționarea instituțiilor vizate. Pentru indicatorii de efect și pentru unii dintre indicatorii de realizare nu există obiective cantitative și calitative adecvate.” În raport se recomandă ca echipa de înfrățire instituțională din Albania să perfecționeze cadrul logic al proiectului și să introducă indicatori de efect relevanți, cu obiective măsurabile.

Echipa de înfrățire instituțională nu a adoptat aceste două propuneri de îmbunătățire a cadrului logic, iar raportarea a rămas în mare măsură descriptivă, după cum o confirmă raportul de monitorizare axată pe rezultate din 2019: „Nu a fost luată în considerare recomandarea din raportul anterior, din 2017, privind necesitatea introducerii unor indicatori de efect relevanți.”

Prin urmare, deși majoritatea activităților s-au desfășurat conform programării, Curtea nu a putut evalua efectul acestora asupra realizării obiectivelor proiectului.

50 Atunci când există voință politică, sprijinul acordat de UE poate avea un impact semnificativ. **Caseta 5** prezintă exemplul a două proiecte finanțate prin IPA II în cazul cărora voința politică a contribuit la maximizarea impactului sprijinului acordat de UE.

Caseta 5

Avântul pentru reforme din Albania a îmbunătățit impactul sprijinului acordat de UE

Modificarea Constituției Albaniei din 2016 a condus la reformarea cadrului juridic și de politică în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar. Reforma a fost sprijinită prin mai multe proiecte IPA II.

- **Proiectul 2** a sprijinit și a monitorizat procesul obligatoriu de reevaluare („verificare”) a peste 800 de judecători, de la înființarea instituțiilor de verificare până la finalizarea întregului exercițiu de reevaluare.
- **Proiectul 4** a contribuit la avansarea reformei justiției, punând la dispoziție expertiză pentru elaborarea de noi acte legislative (de exemplu, statute și coduri etice de procedură), în strânsă cooperare cu Ministerul Justiției și cu Parlamentul și în conformitate cu recomandările formulate de Comisia de la Veneția și de GRECO din cadrul Consiliului Europei.

51 Curtea a constatat că libertatea de exprimare era domeniul cel mai puțin acoperit de finanțare prin IPA II în domeniul supremației legii. S-a observat însă că, atunci când s-a acordat sprijin, acesta s-a dovedit a fi benefic. **Proiectul 19** este un exemplu de succes. Proiectul se desfășoară conform planificării și cel mai probabil va atinge efectele urmărite, datorită numărului tot mai mare de OSC, activiști, jurnaliști, canale de presă și alți actori din mass-media care beneficiază de sprijin și care continuă să își desfășoare activitatea grație Fondului European pentru Democrație⁴². Toți beneficiarii grantului declară că au reușit să își consolideze activitatea din cadrul societății civile și al mass-mediei (sau și-au putut menține activitatea în medii represive).

Monitorizarea proiectelor nu a permis întotdeauna măsurarea efectelor obținute și există riscul ca puține proiecte să fie sustenabile

52 Comisia a monitorizat în mod regulat toate proiectele din eșantionul Curții, însă evaluarea performanței nu a fost întotdeauna completă, fiindcă, în general, raportarea s-a axat mai degrabă pe activități, nu pe rezultate. Rapoartele examinate de Curte descriau în toate cazurile ce s-a făcut, corelând activitățile cu obiectivele proiectului,

⁴² [Fondul European pentru Democrație](#) este o organizație independentă, cu rol de acordare de granturi, instituită în 2013 de UE și de statele membre ca un fond fiduciar internațional autonom menit să sprijine democrația în vecinătatea europeană, în Balcanii de Vest, în Turcia și în alte regiuni.

dar nu precizau întotdeauna ce se obținuse la finalizarea proiectului, mai ales la nivel de efecte.

53 Raportarea incompletă este adesea consecința unei concepții deficitare a proiectului și mai ales a cadrului său logic. De regulă, atunci când cadrul logic a fost definit corect în faza de pregătire și s-au prevăzut indicatori de realizare și indicatori de efect cu valori de referință și valori-țintă, raportarea este mai clară și se poate monitoriza progresul cel puțin la nivelul realizărilor. Nouă proiecte din eșantionul Curții⁴³ aveau un cadru logic bine definit. În cazul altor nouă proiecte⁴⁴, cadrul logic era deficitar fie din cauză că lipseau indicatorii, fie din cauză că lipseau valorile de referință și valorile-țintă. Patru proiecte⁴⁵ au fost revizuite ulterior, îmbunătățindu-se cadrul logic. Pentru cele două proiecte de construcții⁴⁶, natura contractului a făcut inutilă definirea unui cadru logic.

54 Dintre cele nouă proiecte care și-au atins toate realizările sau cea mai mare parte dintre acestea (a se vedea punctul 47), cinci fuseseră supuse unei monitorizări independente axate pe rezultate⁴⁷, care a evidențiat rezultatele obținute și, totodată, a contribuit la îmbunătățirea implementării și a raportării. Rapoartele de monitorizare axată pe rezultate elaborate într-o fază timpurie au furnizat informații utile referitoare la proiectele care nu erau pe cale să își atingă obiectivele sau atunci când progresul proiectului era dificil de evaluat. Într-un caz⁴⁸, nerespectarea unei recomandări din raportul de monitorizare axată pe rezultate a condus la deficiențe în raportare.

55 Rapoartele de monitorizare axată pe rezultate aferente unui număr de nouă proiecte din eșantionul Curții⁴⁹ identificaseră probleme legate de sustenabilitatea proiectelor. De asemenea, evaluarea externă privind supremația legii din 2019 a confirmat că, în numeroase contexte, sustenabilitatea este dificil de asigurat⁵⁰. Doar

⁴³ Proiectele 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20.

⁴⁴ Proiectele 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14, 17.

⁴⁵ Proiectele 1, 5, 9, 14.

⁴⁶ Proiectele 6 și 16.

⁴⁷ Proiectele 3, 4, 12, 18, 19.

⁴⁸ Proiectul 3.

⁴⁹ Proiectele 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18, 19.

⁵⁰ *Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates for accession (2010-2017)*, rezumat, raport final, 2019.

trei proiecte au fost preluate de autoritățile naționale, ceea ce însemna că exista o anumită garanție a sustenabilității financiare⁵¹. În restul cazurilor, sustenabilitatea financiară depindea în mare parte de continuarea sprijinului din partea UE⁵². Împreună cu slaba asumare a proiectelor (a se vedea și **caseta 6**), cele mai evidente obstacole în calea sustenabilității țin de capacitatea financiară și instituțională deficitară. Această situație a fost recunoscută și de comitetul de monitorizare a IPA II, cu ocazia reuniunii sale din 2019: „Sustenabilitatea rezultatelor acțiunilor finanțate de UE este deseori în pericol, în special din cauza unei mentenanțe suficiente și a lipsei resurselor financiare”⁵³.

Caseta 6

Neasumarea proiectelor pune în pericol sustenabilitatea

- În cazul **proiectului 7 (Bosnia)**, concluziile evaluării din 2020 a IPA II și a altor tipuri de asistență acordate de donatori Consiliului Superior al Judecătorilor și Procurorilor au criticat capacitatea beneficiarului de a prelua proiectul: „[...] CSJP încă se bazează în mare măsură pe sprijinul din partea donatorilor după mai bine de cincisprezece ani de asistență, iar planurile de integrare a personalului actual al proiectului în structura organizatorică permanentă a Consiliului nu au generat schimbări concrete și substanțiale. Totodată, solicitările periodice și nejustificate adresate de CSJP donatorilor, pentru a obține fonduri suplimentare pentru investiții în dezvoltarea sistemelor IT, ridică semne de întrebare în ceea ce privește capacitatea generală de planificare strategică a acestei instituții și angajamentul său față de obiective substanțiale de reformă și față de integrarea mai deplină în UE.”⁵⁴

Neasumarea a subminat în mod grav perspectivele de sustenabilitate ale proiectului cu CSJP. Fiind conștientă de acest fapt, Comisia a solicitat CSJP să elaboreze un plan realist de transfer al personalului, pentru a oferi personalului din cadrul proiectului IPA un oarecare grad de certitudine cu privire la viitorul său în cadrul instituției.

- Evaluarea externă pentru **proiectul 9 (Kosovo)** s-a referit la problemele legate de capacitate și la reticența în a asigura continuitatea realizărilor obținute pe perioada implementării proiectului. Un exemplu se referă la întârzierile în instituirea unui „fond de confiscări”, în care să fie virate sumele încasate din confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, acestea urmând

⁵¹ Proiectele 6, 12 și 17.

⁵² Proiectele 1, 2, 4, 10, 18.

⁵³ Comitetul de monitorizare a IPA II, proces-verbal, 2019, p. 2.

⁵⁴ 2020 Evaluation of IPA and other donors' assistance (grants) to HJPC, sinteză, 2020, p. 13.

să fie redistribuite ulterior instituțiilor de justiție penală. Proiectul a furnizat guvernului din Kosovo un model și un cadru juridic pentru fond.

- o În **Muntele Negru, proiectul 10** a consolidat capacitățile sistemului judiciar și ale organismelor de aplicare a legii și a oferit expertiză și sprijin pentru o revizuire a legislației aplicabile noilor organisme judiciare independente. Totuși, la finalul proiectului încă existau o serie de preocupări în ceea ce privește sustenabilitatea și funcționarea corespunzătoare a noilor instituții. Raportul final a precizat că atât Consiliul Superior al Judecătorilor, cât și Consiliul Procurorilor întâmpinau dificultăți în a se adapta la noul lor rol și în a-și exercita prerogativele în mod independent față de Curtea Supremă și față de Parchetul Suprem. Sistemul judiciar era reticent să reînnoiască pozițiile de conducere de nivel superior din cadrul Consiliului Judiciar atât timp cât nu existau garanții privind independența financiară a instituțiilor.

56 Raportările asupra învățămintelor desprinse la încheierea proiectului pot contribui la identificarea obstacolelor din calea sustenabilității rezultatelor. Programele anuale de acțiune conțin un paragraf privind învățămintele desprinse, care sunt deseori legate de asistența anterioară, iar proiectele din eșantionul Curții includeau, de asemenea, o secțiune în care se descria modul în care acestea se bazuau pe proiecte anterioare din IPA. Totuși, acest paragraf preliminar nu conține o analiză a ceea ce a funcționat sau nu, cu recomandări adecvate. Curtea a găsit raportări detaliate privind învățămintele desprinse doar în 5⁵⁵ dintre cele 13 proiecte finalizate auditate. De exemplu, partenerul de implementare pentru **proiectul 12** a evidențiat limitările autorităților atunci când sunt confruntate cu volumul și viteza modificărilor legislative și în materie de reglementare și a subliniat faptul că măsurile viitoare vor trebui însoțite de resursele și de instruirea necesară pentru a implementa reforme. De asemenea, există planuri de a include învățămintele desprinse în raportul final privind un proiect aflat în curs de desfășurare⁵⁶.

În pofida sprijinului acordat de UE timp de mai mulți ani pentru reforme în Balcanii de Vest, persistă probleme fundamentale

57 După mai bine de 20 de ani de eforturi politice și financiare în Balcanii de Vest, atât Comisia, cât și alte organizații internaționale raportează progrese limitate în ceea ce privește situația supremației legii în regiune (a se vedea **figurile 7-10**). În mod evident, reformele descrise mai sus nu au fost suficiente pentru a conduce la

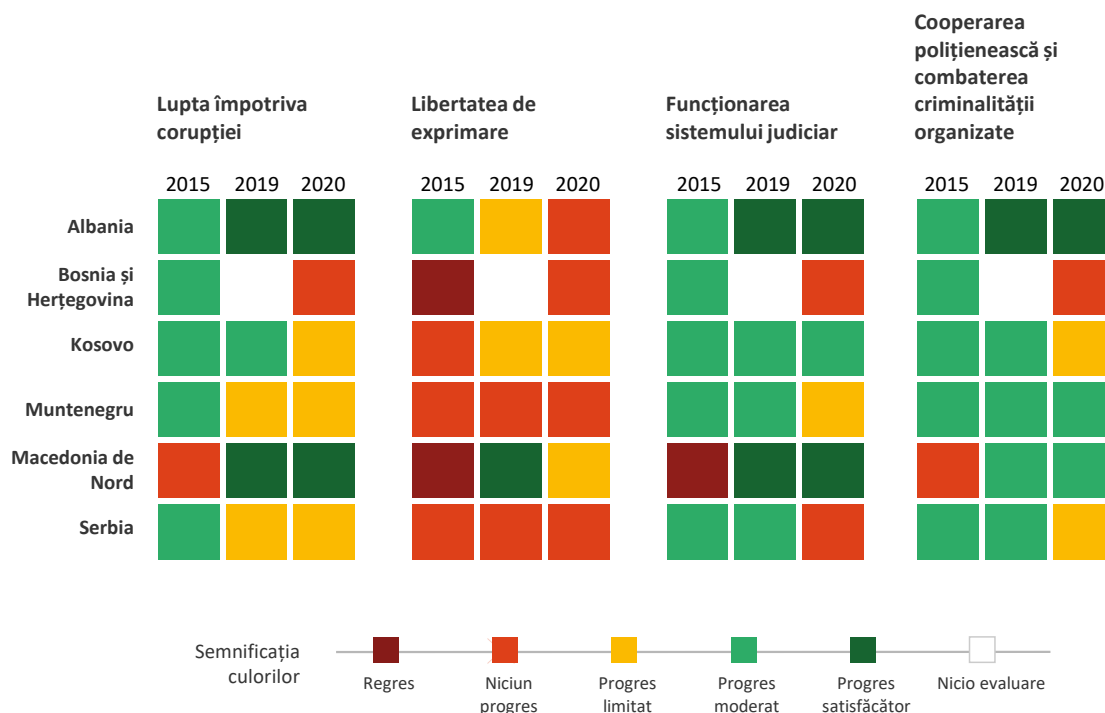
⁵⁵ Proiectele 1, 3, 9, 12, 18.

⁵⁶ Proiectul 5.

modificări de amploare în materie, în special din cauza lipsei asumării la nivel național și a lipsei voinței politice (a se vedea punctul 37).

58 Evaluarea din 2019 a sprijinului acordat de UE pentru supremația legii⁵⁷ a recunoscut că acesta a încurajat evoluții pozitive (precum elaborarea de strategii sectoriale și de planuri de acțiune, consolidarea capacității instituționale și îmbunătățirea independenței, a asigurării răspunderii și a accesului la justiție). De asemenea, evaluarea a evidențiat faptul că progresele erau totuși limitate, iar sustenabilitatea a fost greu de asigurat. Potrivit evaluării, „această situație se corelează cu niveluri scăzute de voință politică, cu rezistența instituțională la schimbare și cu participarea insuficientă a societății civile sau marginalizarea acesteia”.

Figura 7 – Evaluarea Comisiei în ceea ce privește componentele supremației legii



Notă: Comisia nu a prezentat în 2019 un raport privind Bosnia și Herțegovina, dar a adoptat un aviz privind cererea Bosniei și Herțegovinei de aderare la Uniunea Europeană.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza rapoartelor de țară pentru anii 2015, 2019 și 2020.

59 Următoarele puncte prezintă principalele probleme persistente în ceea ce privește supremația legii în Balcanii de Vest și arată cât de puține progrese s-au realizat prin reforme-cheie.

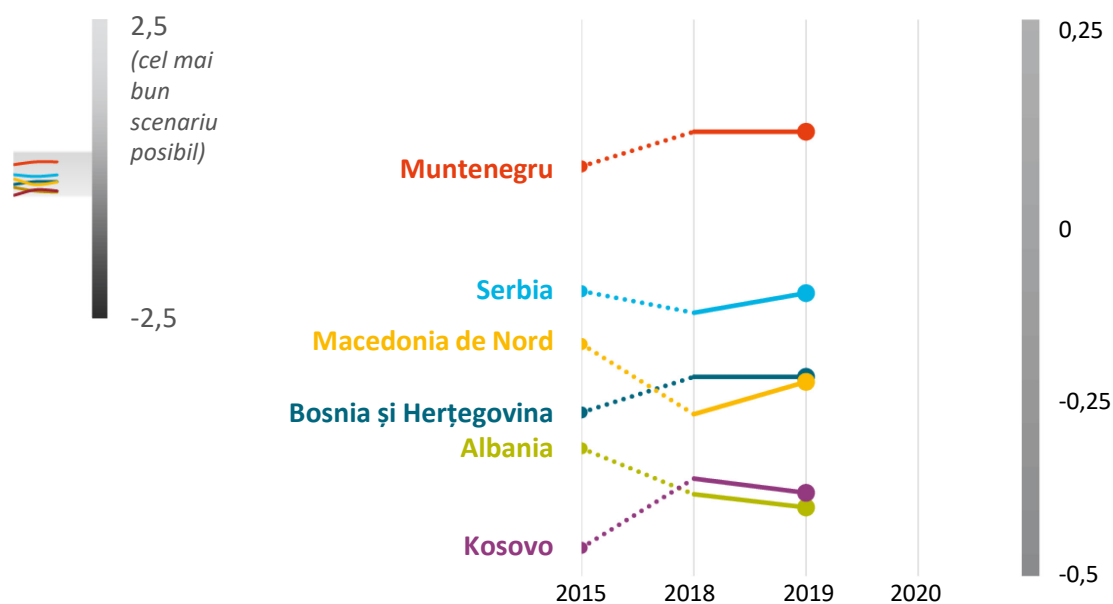
⁵⁷ *Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates for accession (2010-2017)*, raport final, 2019.

Funcționarea sistemului judiciar

Figura 8 – Indicatori selectați privind supremația legii

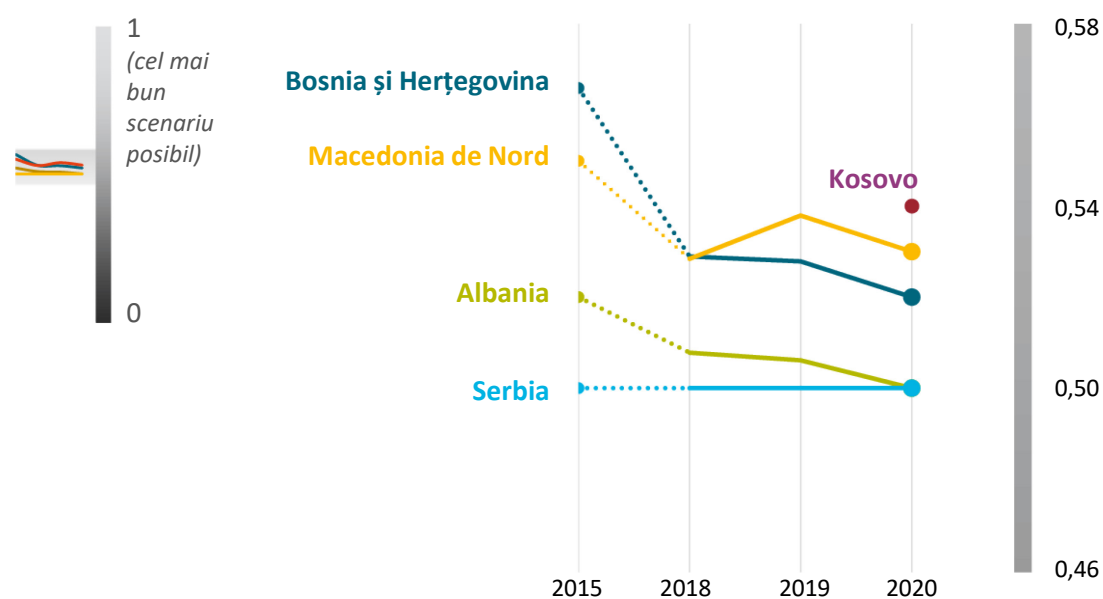
Indicatorii privind guvernanta la nivel mondial

Supremația legii



World Justice Project

Indicele privind supremația legii



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza indicatorilor privind guvernanta la nivel mondial (WGI – Grupul Băncii Mondiale) și a proiectului World Justice.

60 Punerea în aplicare a noii legislații menite să consolideze independența, profesionalismul și răspunderea organismelor și structurilor judiciare și ale procuraturii în cauza luptei împotriva corupției și a criminalității organizate se confruntă cu întârzieri, datorate în special lipsei de angajament politic. În regiune (în special în Albania, Muntenegru și Serbia), funcționarii guvernamentali (printre care unii de nivel înalt) și membrii parlamentului se exprimă în continuare în mod public și regulat asupra anchetelor și a procedurilor judiciare în curs, uneori chiar în ceea ce privește anumiți judecători și procurori. În Serbia, articole din ziarle tabloide vizează și încearcă să discrediteze membri ai sistemului judiciar⁵⁸, iar Consiliul Europei a criticat practica mass-mediei online din Albania de a răspândi zvonuri și atacuri la adresa persoanelor publice⁵⁹.

61 În Serbia, au existat cazuri în care unii judecători au cerut să fie recuzați din cauzele în care erau implicați politicieni locali, acuzând presiuni asupra lor înșiși și asupra familiilor lor⁶⁰. În Muntenegru, recenta reformă a Consiliului Procurorilor, deciziile recente ale Consiliului Judiciar privind re-numirea a șapte președinți de instanțe pentru un al treilea mandat consecutiv, în pofida limitei de două mandate stabilite în legislație⁶¹, și incapacitatea Parlamentului de a ajunge la o majoritate calificată pentru numirile judiciare de nivel înalt arată că serviciile judiciare și ale procuraturii sunt în continuare vulnerabile la ingerințe politice. În Albania, tentativele de ingerință în justiție, inclusiv de către autorități din sistemul judiciar, precum și presiunile interne și externe asupra procurorilor rămân o problemă⁶².

⁵⁸ Comisia Europeană, [raportul privind Serbia din 2020](#), p. 20.

⁵⁹ Comisia de la Veneția, [anunțul referitor la avizul asupra Legii privind serviciile mass-mediei audiovizuale, iunie 2020](#).

⁶⁰ Comisia Europeană, [raportul privind Serbia din 2020](#), p. 20.

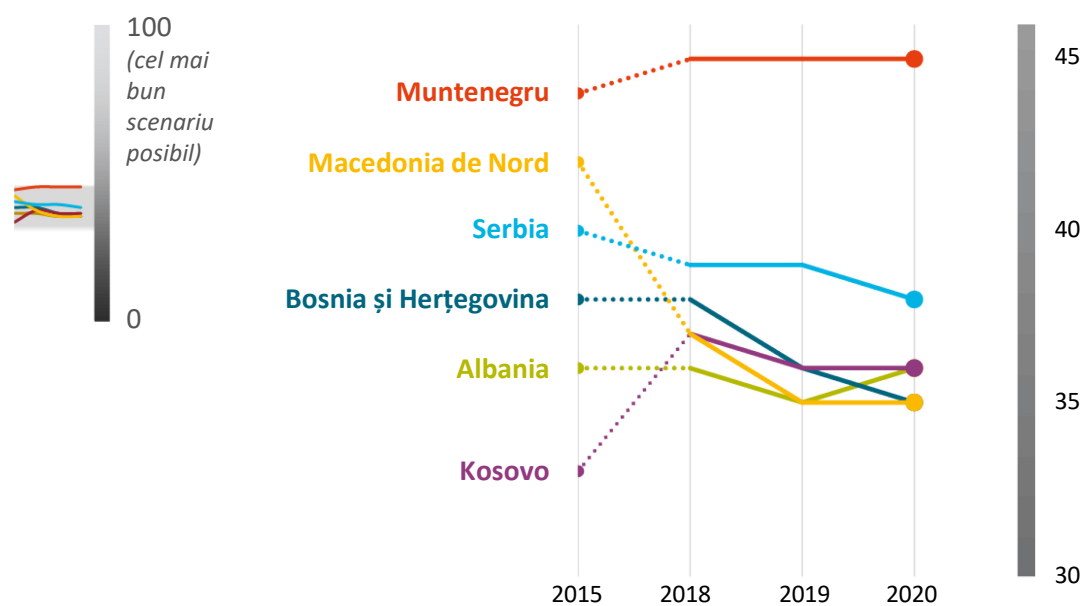
⁶¹ Freedom House, *Nations in Transit, Montenegro, 2020*.

⁶² Comisia Europeană, [raportul privind Albania din 2020](#), p. 20.

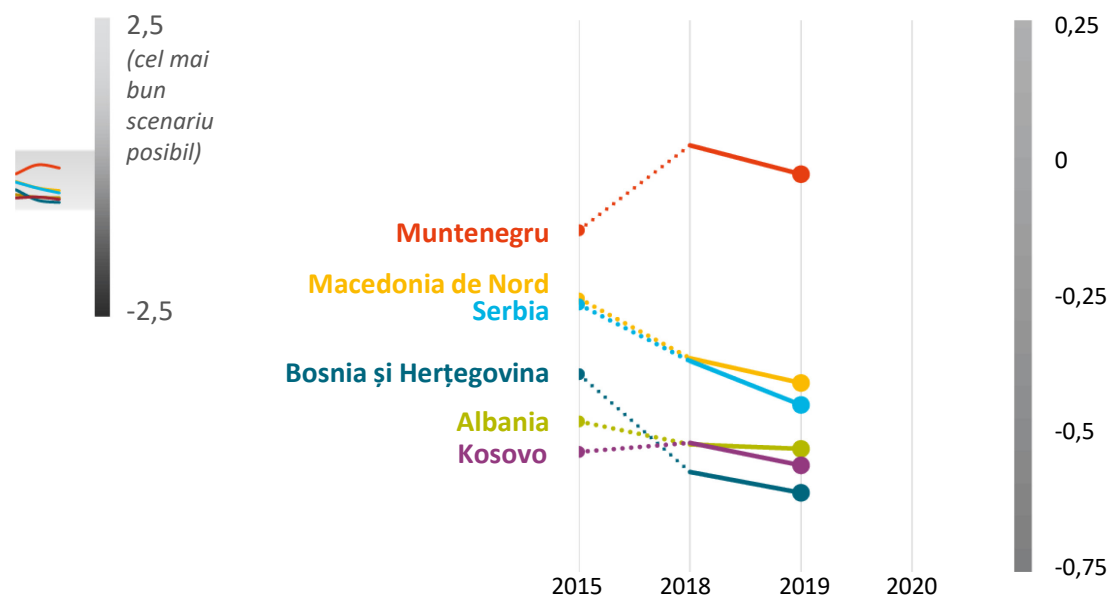
Lupta împotriva corupției

Figura 9 – Indicatori selectați privind corupția

Transparency International
Indicele de percepție a corupției



Indicatorii privind guvernarea la nivel mondial
Controlul corupției



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Transparency International și a indicatorilor privind guvernarea la nivel mondial (Grupul Băncii Mondiale).

62 Comisia raportează că situația din sectoarele care sunt deosebit de vulnerabile în fața corupției (cele care presupun cheltuieli publice substanțiale sau un contact direct cu publicul) rămâne în mare măsură problematică la nivelul de ansamblu al regiunii. O lege recentă din Serbia privind procedurile speciale pentru proiectele de infrastructură, care permite în special scutirea de la normele privind achizițiile publice a proiectelor de „importanță strategică”, a ridicat importante semne de întrebare în ceea ce privește riscul de corupție⁶³. Transparency Serbia a condamnat practica de a numi „directori interimari” pentru a gestiona proprietatea publică pe o perioadă de șase luni, considerând că aceasta îi permite partidului de guvernământ „să controleze cu strictețe persoanele respective”⁶⁴.

63 În cele mai recente rapoarte ale sale privind progresul Muntenegrului⁶⁵ în direcția aderării, Comisia a constatat doar „progrese limitate” în lupta împotriva corupției, considerând că acest fenomen este „predominant în numeroase domenii și rămâne o problemă îngrijorătoare”. Printre altele, rapoartele menționează publicarea, în 2019, de către un om de afaceri, a unor înregistrări video secrete – și ulterior a unor înregistrări audio și documente secrete – care implică numeroase persoane publice din instituții publice-cheie în presupuse situații de finanțare ilegală a partidelor și în scandaluri de mită.

64 În Albania, Agenția pentru Achiziții Publice raportează că numărul procedurilor de negociere fără publicare anterioară a scăzut semnificativ în ultimii ani. Totuși, reprezentanții întreprinderilor și jurnaliștii intervievați (a se vedea [anexa II](#) pentru lista întâlnirilor) au declarat că corupția în domeniul achizițiilor publice este amplă, existând indicii clare privind acapararea statului: deseori, procedurile nu asigură o concurență efectivă, prețurile oferite pentru lucrări publice sunt „umflate”, iar achizițiile pentru acordurile de concesiune nu sunt transparente.

65 Indicatorii de corupție ai Transparency International și ai Băncii Mondiale (a se vedea [figura 9](#)) confirmă că, în pofida anilor de acțiuni ale UE vizând încurajarea reformelor, nu s-a pus capăt acaparării statului și corupției pe scară largă. Curtea consideră că, pentru a avea un impact semnificativ, UE trebuie să implementeze acțiuni coordonate și simultane într-o gamă vastă de domenii de politică legate de

⁶³ Comisia Europeană, [raportul privind Serbia din 2020](#), p. 29.

⁶⁴ [Comentariu al președintelui Transparency Serbia după publicarea raportului din 2020](#).

⁶⁵ [Rapoartele privind Muntenegrul pentru anii 2019 și 2020](#).

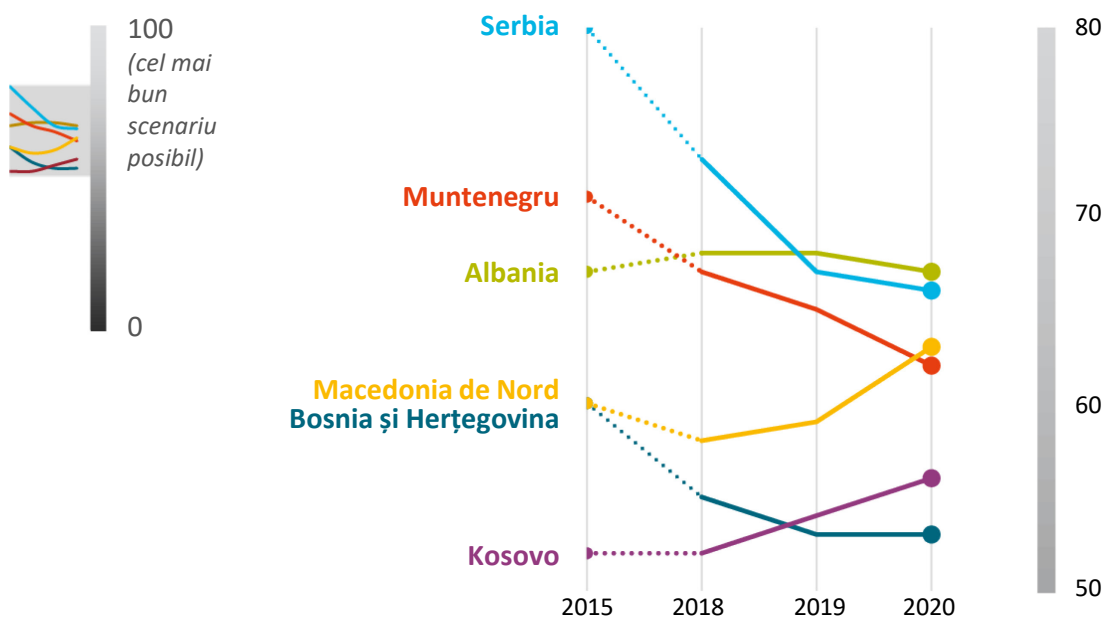
supremația legii⁶⁶. Combinarea capitolelor de negociere decisă în 2020 (evaluarea paralelă a capitolelor 23 – Sistemul judiciar și drepturile fundamentale, 24 – Justiție, libertate și securitate, 5 – Achiziții publice, 18 – Statistică și 32 – Controlul financiar, plus criteriile economice, funcționarea instituțiilor democratice și reforma administrației publice) ar trebui să permită o astfel de abordare⁶⁷ și reprezintă, așadar, un pas în direcția corectă. Totuși, această modificare se aplică doar în cazul Muntenegrului și al Serbiei, cele două țări aflându-se în prezent în negocieri, și nu a fost pusă încă în practică.

Libertatea de exprimare

Figura 10 – Indicatori selectați privind libertatea de exprimare

Freedom House

*Indicele libertății în lume**



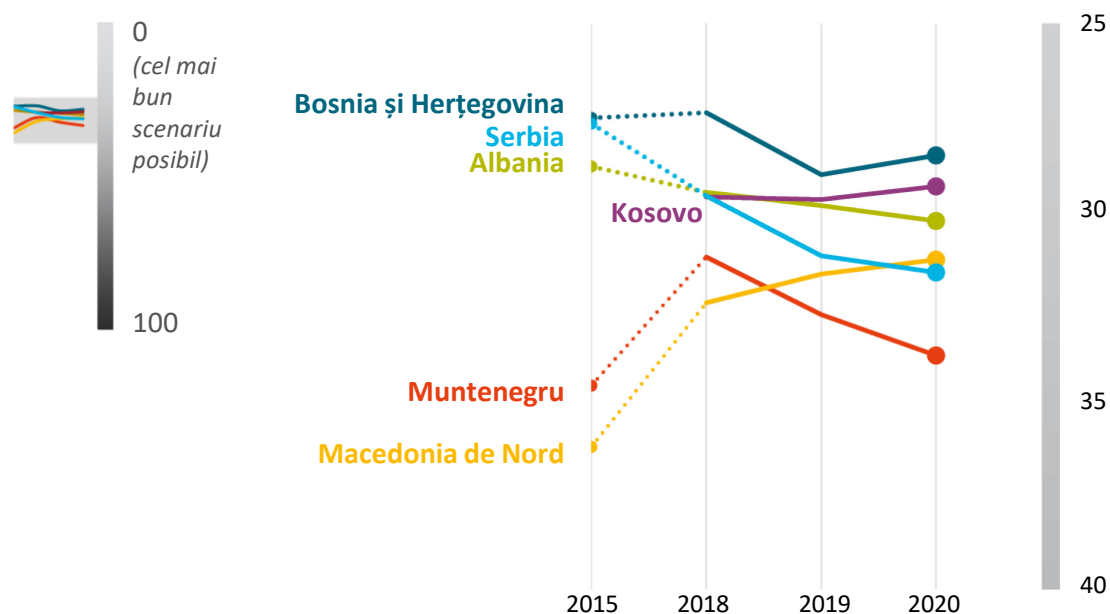
* Acest indice are mai multe componente, însă considerăm că toate au conotații legate de libertatea de exprimare.

⁶⁶ A se vedea, de exemplu, Marko Kmezić și Florian Bieber, *Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries*, în special capitolul 4, „Ways forward”.

⁶⁷ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „Consolidarea procesului de aderare – O perspectivă credibilă de aderare la UE pentru Balcanii de Vest”, COM(2020) 57 final, anexă tehnică.

Reporteri fără Frontiere

Indicele mondial al libertății presei



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [indicelui libertății presei mondiale](#) al Freedom House și al organizației „Reporteri fără Frontiere”.

66 Potrivit Freedom House și organizației „Reporteri fără Frontiere”, în domeniul libertății de exprimare nu s-a înregistrat nicio îmbunătățire, cu excepția cazului Macedoniei de Nord și al Kosovoului. Cele mai recente rapoarte anuale ale Comisiei privind extinderea arată că Bosnia și Herțegovina, Muntenegru și Serbia nu au făcut niciun progres față de 2015 (a se vedea [figura 7](#)).

67 Atacurile la adresa jurnaliștilor sunt o problemă gravă în întreaga regiune⁶⁸. Jurnaliștii și canalele de presă sunt în continuare vizați prin intimidare, amenințări pe platformele de comunicare socială și atacuri fizice, în timp ce anchetele și urmărirea penală avansează lent. Scena mediatică continuă să fie extrem de polarizată, iar mecanismele de auto-reglementare sunt în continuare slabe. Volumul tot mai mare de dezinformare din regiune, răspândită deseori de mass-media sprijinită de stat⁶⁹, polarizează și mai mult societatea, mai ales în timpul campaniilor electorale.

68 Chiar și în Albania, care a înregistrat cele mai mari progrese în domeniul independenței sistemului judiciar, perturbările provocate în sistem ca urmare a amplorii și a ritmului lent al verificării magistraților au afectat sprijinul public pentru

⁶⁸ Human Rights Watch, *Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans*.

⁶⁹ Euractiv, *In Serbia, fake news is spread by state-backed media*, 4.5.2021.

reforme judiciare din cauza numărului tot mai mare de cauze nesoluționate și riscă să submineze legitimitatea percepută a acestora. Procentul de albanezi care sunt de părere că reformele vor avea un impact pozitiv a scăzut de la 71 % în 2016 la 53 % în 2019, iar procentul celor care cred că reformele sunt puse în aplicare în mod adecvat a scăzut de la 46 % la 32 % în aceeași perioadă⁷⁰. Publicul albanez își obține informațiile mai ales din surse de presă tradiționale⁷¹, care sunt percepute drept având interese ascunse și care pot deci minimaliza sau amplifica scandalurile de corupție în funcție de afilierea lor politică sau comercială. Și acest aspect riscă să submineze legitimitatea percepută a reformelor.

69 OSC-urile intervievate de Curte au atras atenția asupra faptului că este nevoie de o comunicare strategică, de natură să evidențieze efectele pozitive ale reformelor și să explice că perturbările vor fi temporare, în timp ce restructurarea instituțiilor va genera beneficii de durată. Pentru a face cunoscute în mod eficace obiectivele UE în rândul publicului este nevoie de o cooperare și coordonare continuă între guverne și societatea civilă.

70 UE a sprijinit dezvoltarea unui cadru de cooperare oficială între guvern și societatea civilă, care este instituit în prezent în toate țările din Balcanii de Vest. Totuși, în prezent, societatea civilă nu joacă un rol suficient de important în procesul politic și decizional. Cu excepția Macedoniei de Nord și, într-o anumită măsură, a Muntenegrului, unde delegația UE raportează îmbunătățiri recente ale mediului în care își desfășoară activitatea societatea civilă, OSC-urile din regiune nu reușesc să își facă auzită vocea. Cele intervievate de Curte în Albania și Serbia au confirmat faptul că consultările se desfășoară ad-hoc și că, de multe ori, versiunile finale ale documentelor nu iau în considerare recomandările societății civile. OSC-urile ar dori să își consolideze colaborarea cu delegațiile UE, cu comunitatea mass-mediei independente și cu jurnaliștii de investigație, printre altele pentru a monitoriza punerea în aplicare a reformelor și efectul acestora asupra evoluției corupției și pentru a alerta opinia publică și guvernele din regiune.

⁷⁰ IDM, *Opinion poll 2019: Trust in Governance*.

⁷¹ *Idem*.

Concluzii și recomandări

71 Principala concluzie a acestui audit privind eficacitatea sprijinului acordat de UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest este că acțiunile UE au contribuit la reforme în domenii tehnice, precum eficiența sistemului judiciar și elaborarea legislației relevante, însă, într-un context de voință politică insuficientă, sprijinul a avut un impact global limitat în a asigura progresul reformelor fundamentale privind supremația legii în regiune.

72 În pofida unor evoluții recente pozitive, în special în Albania și în Macedonia de Nord, Comisia și alte organizații internaționale raportează progrese limitate în ceea ce privește supremația legii. Există în continuare probleme fundamentale în domenii precum independența sistemului judiciar, concentrarea puterii, interferența politică și corupția, care necesită eforturi suplimentare în promovarea reformelor în aceste domenii (a se vedea punctele **57-58** și **68**).

Recomandarea 1 – Consolidarea mecanismului de promovare a reformelor privind supremația legii în cadrul procesului de extindere

Comisia ar trebui să își consolideze abordarea vizând încurajarea și sprijinirea reformelor fundamentale în procesul de extindere. În special, aceasta ar trebui să se concentreze pe stabilirea unor obiective strategice pentru fiecare țară vizată de extindere, stabilind indicatori finali de impact în domenii fundamentale ale supremației legii, cum ar fi independența sistemului judiciar, libertatea de exprimare, lupta împotriva corupției și a acaparării statului, cu jaloane pentru monitorizarea progresului în direcția atingerii acestora.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2022

73 Curtea a constatat că, prin prioritatea acordată „aspectelor fundamentale” și, începând cu 2020, prin gruparea capitolelor de negociere, Comisia a pus mai mult accentul pe supremația legii în Balcanii de Vest și a tradus în general prioritățile politice în materie ale UE în acțiuni specifice din cadrul instrumentului de preaderare (IPA) (a se vedea punctele **25-27**).

74 Alte organizații internaționale, grupuri de reflecție și organizații ale societății civile (OSC) au identificat aceleași aspecte prioritare pentru supremația legii ca și

Comisia. Curtea a constatat însă că sprijinul acordat de UE pentru acțiunile societății civile vizând supremația legii este insuficient pentru a răspunde nevoilor sectorului, iar impactul său nu este monitorizat în mod riguros. De exemplu, Comisia a renunțat la indicatorul IPA II pentru monitorizarea participării societății civile la procesul de reformă și, prin urmare, nu raportează cu privire la progrese în acest domeniu (a se vedea punctele [28-31](#)).

75 Un mediu favorabil pentru mass-media și pentru societatea civilă poate contribui la promovarea și clarificarea obiectivelor și a rezultatelor acțiunilor UE, poate explica drumul către aderarea la UE și poate promova principiile democratice ale Uniunii. Curtea a constatat că libertatea de exprimare este domeniul care a înregistrat cele mai puține progrese în toate cele șase țări. În unele țări, sprijinul public pentru reformele necesare pentru aderare este în scădere (a se vedea punctele [68-70](#)).

Recomandarea 2 – Intensificarea sprijinului pentru societatea civilă implicată în reformele privind supremația legii și pentru independența mass-mediei

Comisia și Serviciul European de Acțiune Externă ar trebui să își intensifice sprijinul pentru organizațiile independente ale societății civile și pentru jurnaliștii independenți. Acestea ar trebui, în special:

- (a) să acorde cu prioritate sprijin pentru mass-media independentă și pentru OSC-uri active în domeniul supremației legii, alocând finanțare din IPA III pentru OSC-uri în cadrul acțiunilor vizând supremația legii;
- (b) să asigure un sprijin financiar pe termen lung pentru OSC-uri și pentru organizațiile mass-mediei independente, într-un mod care să nu se bazeze exclusiv pe finanțare pentru proiecte;
- (c) să ajute societatea civilă și organizațiile mass-mediei independente pentru a le permite să dezvolte instrumente personalizate de monitorizare a evoluției corupției;
- (d) să monitorizeze contribuția OSC-urilor la reformele legate de supremația legii prin indicatori specifici.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2022

76 Deși Comisia a recunoscut că principalele domenii de risc în implementarea proiectelor IPA sunt capacitatea administrativă și voința politică, Curtea nu a identificat

acțiuni specifice de atenuare a acestor riscuri. În special, principalele riscuri nu sunt utilizate pentru a fixa condiții prelabile pentru finanțarea sau pentru implementarea proiectelor. Rezultă deci că aceste riscuri nu servesc la proiectarea unor măsuri concrete de atenuare. De asemenea, delegațiile UE au exploatat rareori posibilitatea de a suspenda sprijinul financiar din IPA dacă reformele nu progresau în mod satisfăcător. IPA II nu conține clauze de condiționalitate cu o strictețe adecvată, care să prevadă în mod direct că stagnarea reformelor privind supremația legii are consecințe asupra finanțării pentru alte sectoare. Propunerea legislativă a Comisiei privind regulamentul IPA III consolidează condiționalitatea. Totuși, aceasta nu stabilea în mod clar în ce fel va afecta condiționalitatea furnizarea finanțării (a se vedea punctele [34-35](#) și [38-41](#)).

77 De asemenea, Curtea a constatat că, ori de câte ori Consiliul a aplicat condiționalitatea politică sub forma clauzei privind echilibrul general, aceasta a determinat țările partenere să avanseze pe calea reformelor. S-au înregistrat diferențe între Comisie și Consiliu în ceea ce privește măsura în care se considera că o țară parteneră respecta clauza. Din punctul de vedere al Curții, această situație dăunează efectelor stimulative ale condiționalității (a se vedea punctele [41-45](#)).

Recomandarea 3 – Intensificarea utilizării condiționalității în IPA III

Comisia ar trebui să lege plata finanțării din IPA III în domeniile care nu au legătură cu supremația legii (de exemplu, dezvoltarea rurală și infrastructura) de progrese înregistrate în ceea ce privește supremația legii.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2022

78 Supremația legii acoperă mai multe domenii transversale interconectate. Metodologia de extindere din anul 2020 reprezintă un pas în direcția corectă, întrucât presupune gruparea capitolului de negociere, ceea ce îi permite Comisiei să abordeze simultan în negocierile de aderare toate domeniile legate de supremația legii. Totuși, noua metodologie este prea recentă pentru a fi generat rezultate vizibile și se aplică doar în cazul țărilor angajate în negocieri. Caracterul transversal al supremației legii înseamnă că deficiențele generalizate în materie pot avea un efect negativ asupra acțiunilor UE finanțate în alte sectoare ale IPA (a se vedea punctul [65](#)).

79 Majoritatea proiectelor finalizate și-au atins realizările dorite, iar aproximativ jumătate au obținut efectele urmărite. În cazul proiectelor în curs, fie este prea

de vreme să se procedeze la o evaluare ca urmare a prelungirii proiectelor, fie progresele nu pot fi măsurate deoarece informațiile referitoare la performanță sunt de o calitate insuficientă sau lipsesc cu desăvârșire. Atunci când a fost efectuată, monitorizarea axată pe rezultate a contribuit la evidențierea rezultatelor proiectelor și la îmbunătățirea implementării acestora. Per ansamblu, Curtea a constatat că asistența din IPA a contribuit la îmbunătățirea eficienței sistemului judiciar și a fost esențială în punerea în aplicare a cadrului legislativ și în promovarea unei abordări proactive în lupta împotriva corupției (a se vedea punctele [47-51](#)).

80 Capacitatea financiară și instituțională precară și lipsa de voință politică sunt principalele obstacole în calea sustenabilității proiectelor. Puține proiecte din IPA sunt preluate de autoritățile naționale și este deci posibil ca acestea să nu fie sustenabile din punct de vedere financiar după încetarea sprijinului din partea UE. În plus, progresele modeste înregistrate în ceea ce privește supremația legii în ultimii 20 de ani amenință sustenabilitatea de ansamblu a sprijinului acordat de UE, dat fiind că ridică semne de întrebare cu privire la credibilitatea procesului de aderare. Întocmirea unor rapoarte privind învățămintele desprinse poate contribui la identificarea problemelor de performanță și a obstacolelor din calea sustenabilității rezultatelor, dar astfel de rapoarte nu sunt integrate de obicei în conceperea unui proiect (a se vedea punctele [52-56](#)).

Recomandarea 4 – Consolidarea monitorizării proiectelor și a raportării cu privire la acestea

Comisia ar trebui:

- (a) să elaboreze cadre logice temeinice pentru toate proiectele relevante finanțate din IPA, inclusiv, printre altele, indicatori de realizare și de efect definiți în mod clar, folosind valori de referință și valori-țintă;
- (b) să îmbunătățească utilizarea misiunilor de monitorizare axată pe rezultate a proiectelor finanțate prin IPA III în sectorul supremației legii;
- (c) să includă o secțiune de „învățăminte desprinse” în toate rapoartele finale de proiect, cu constatări și recomandări vizând îmbunătățirea sustenabilității rezultatelor proiectelor viitoare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: decembrie 2022

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în data de 9 noiembrie 2021.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexe

Anexa I – Proiecte auditate: realizări și efecte

Proiect în curs/nu există raport final
Nu există indicatori măsurabili



Pe drumul cel bun în
ianuarie 2021
Nu ● ● ● Da

Nr.	Țara	Titlul proiectului	Realizări atinse	Efecte obținute
1	Albania	Contract de reformă la nivel sectorial pentru combaterea corupției în Albania		
2	Albania	Operațiune internațională de monitorizare. Sprijin pentru procesul de reevaluare temporară a judecătorilor și a procurorilor din Albania		
3	Albania	Sprijin pentru formularea, coordonarea și punerea în aplicare a politicilor anticorupție		
4	Albania	EURALIUS IV – Consolidarea sistemului de justiție din Albania		
5	Bosnia și Herțegovina	EU4Justice – Sprijin pentru lupta împotriva criminalității organizate și a corupției în Bosnia și Herțegovina		
6	Bosnia și Herțegovina	Construcția/reconstrucția Tribunalului municipal, a Tribunalului regional și a Parchetului din Tuzla		
7	Bosnia și Herțegovina	Construirea unui sistem judiciar eficace și orientat spre cetățeni		
8	Kosovo	Consolidarea eficienței, a răspunderii și a transparenței sistemului judiciar și a parchetului din Kosovo		
9	Kosovo	Sprijin suplimentar pentru instituțiile din Kosovo în lupta împotriva criminalității organizate, a corupției și a extremismului violent		
10	Munte negru	Sprijinul acordat de UE pentru supremația legii II (EUROL II)		
11	Macedonia de Nord	Sprijin pentru reforma sectorului justiției		
12	Serbia	Eficiența sistemului judiciar		
13	Serbia	Prevenirea și lupta împotriva corupției		
14	Serbia	Consolidarea capacităților Ministerului Justiției în conformitate cu cerințele procesului de negociere în vederea aderării la UE		
15	Serbia	UE pentru Serbia – Sprijin pentru Consiliul Superior al Judecătorilor		
16	Serbia	Reconstrucția clădirii Academiei Judiciare din Belgrad		
17	Serbia	Consolidarea capacităților de control intern în lupta împotriva corupției în cadrul Ministerului de Interne		
18	Multinațional	Uniunea Europeană, Mecanismul orizontal al Consiliului Europei pentru Balcanii de Vest și Turcia		
19	Multinațional	Sprijin pentru mass-media independentă și societatea civilă în Balcanii de Vest și Turcia		
20	Multinațional	Combaterea infracțiunilor grave în Balcanii de Vest		

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Anexa II – Lista părților interesate intervievate (prin videoconferință)

Videoconferință
DG NEAR
SEAE
ALBANIA
Delegația UE: dialogul în materie de politici și perspective politice
Delegația UE: proiectele incluse în eșantion
Agencia Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID)
Biroul Extern pentru Dezvoltare, Asistență și Formare în materie de Urmărire Penală (OPDAT)
Consiliul Europei
Uniunea Camerelor de Comerț
<i>Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)</i>
Institutul pentru Democrație și Mediere (IDM)
Centrul Național Albanez de Resurse pentru Formare și Asistență Tehnică (ANTTARC)
<i>Partners Albania</i>
Agencia de Sprijin pentru Societatea Civilă (AMSHC)
Școala de Magistratură
Ministerul Justiției
Consiliul Superior al Judecătorilor
Camere de comerț din Germania
Camere de comerț din Italia
Grupul operativ anticorupție
Parchetul special
Înaltul inspectorat pentru declararea și auditarea activelor și a conflictelor de interese (HIDAACI)

Videoconferință
BOSNIA ȘI HERȚEGOVINA
Delegația UE: proiectele incluse în eșantion
SERBIA
Delegația UE: dialogul în materie de politici și perspective politice
Delegația UE: proiectele incluse în eșantion
Ministerul Integrării Europene/coordonatorul național al IPA
Consilierul pe probleme mass-media al primului ministru
Consiliul Europei
Camere de comerț din Serbia
Camere de comerț din Germania
<i>Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)</i>
Centrul de Cercetare, Transparență și Asigurare a Răspunderii (CRTA)
Convenția Națională privind Uniunea Europeană (NKEU)
Ministerul Justiției – Sectorul pentru integrare europeană și proiecte internaționale
Agenția pentru Prevenirea Corupției
Ministerul Justiției – Ministrul adjunct pentru sistemul judiciar
Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID)
Parchetul Republicii
Secretariatul Consiliului Superior al Judecătorilor
Academia Judiciară
Fostul birou pentru cooperarea cu societatea civilă
Parchetul Anticorupție
Ministerul de Interne – Serviciul de audit intern, Departamentul anticorupție

Glosar și acronime

ASA: acord de stabilizare și de asociere – un acord încheiat de UE separat cu fiecare țară din Balcanii de Vest, în cadrul procesului de stabilizare și de asociere

Cadru logic: un instrument detaliat de planificare care acoperă implementarea, gestionarea, monitorizarea și evaluarea unui proiect

CSJP: Consiliul Superior al Judecătorilor și Procurorilor (Bosnia și Herțegovina)

Efect: o modificare imediată sau pe termen mai lung, intenționată sau neintenționată, generată de un proiect, precum beneficiile datorate unei mai bune instruirii a forței de muncă

GRECO: „Grupul de state împotriva corupției”, organism al Consiliului Europei care monitorizează conformarea statelor membre cu standardele anticorupție ale acestei organizații

IPA: Instrumentul de asistență pentru preaderare – instrumentul UE pentru consolidarea capacității tehnice și administrative în țările candidate și potențial candidate

Monitorizare axată pe rezultate: evaluarea de către experți independenți a realizărilor și a efectelor proiectelor în curs, prin raportare la criterii precum relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul și sustenabilitatea

OSC: organizație a societății civile

Procesul de stabilizare și de asociere: politica UE privind țările din Balcanii de Vest, menită să genereze reforme în vederea aderării acestor țări la UE în viitor

Realizare: ceva ce se produce sau se obține prin intermediul unui proiect, cum ar fi un curs de formare predat sau construcția unui drum

SEAE: Serviciul European de Acțiune Externă

Răspunsurile Comisiei și ale SEAE

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – Acțiuni externe, securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Juhan Parts, membru al Curții de Conturi Europene, asistat de: Ken-Marti Vaher, șef de cabinet, și Margus Kurm, atașat în cadrul cabinetului; Alejandro Ballester Gallardo, manager principal; Theodoros Orfanos, coordonator; Naiara Zabala Eguiraun și Flavia Di Marco, auditori. Thomas Everett a asigurat sprijin lingvistic.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2022.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europene nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează și înlocuiește autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor:

- figurile 1, 4: pictograme realizate de [Pixel perfect](#) utilizând ca sursă <https://flaticon.com>.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europene nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-7199-8	1977-5806	doi:10.2865/59926	QJ-AB-21-028-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-7198-1	1977-5806	doi:10.2865/88999	QJ-AB-21-028-RO-Q

„Supremația legii” (sau statul de drept) este una dintre valorile comune ale statelor membre ale UE și este consacrată la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană. În același timp, aceasta este o condiție esențială și necesară pentru aderarea la UE. Curtea a auditat dacă sprijinul acordat de UE pentru supremația legii în cele șase țări din Balcanii de Vest care doresc să adere la UE a fost eficace. S-a constatat că, deși acțiunile UE au contribuit la reforme în domenii tehnice și operaționale, precum îmbunătățirea eficienței sistemului judiciar și elaborarea legislației relevante, acestea au avut un impact global scăzut asupra reformelor fundamentale vizând supremația legii în regiune. Curtea recomandă Comisiei să consolideze mecanismul de promovare a reformelor privind supremația legii, să intensifice sprijinul pentru organizațiile societății civile și pentru mass-media independentă, să intensifice utilizarea condiționalității și să consolideze monitorizarea proiectelor și raportarea cu privire la acestea.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors