COMISIA
EUROPEANĂ

Strasbourg, 13.11.2018
COM(2018) 851 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

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

{SWD(2018) 551 final}

Stiripesurse.ro

1. INTRODUCERE

În ianuarie 2017, Comisia a efectuat o evaluare cuprinzătoare a progreselor înregistrate de România în cei zece ani de la instituirea mecanismului de cooperare și de verificare (MCV) în 2007[1]. Pe baza acestei perspective pe termen mai lung și a progreselor semnificative care s-au înregistrat în cei zece ani de dinainte de ianuarie 2017, Comisia a definit douăsprezece recomandări esențiale care, dacă sunt urmate, ar duce la încheierea procesului MCV, în conformitate cu obiectivul stabilit de președintele Juncker de încheiere a procesului MCV în mandatul actualei Comisii. Prin urmare, recomandările din ianuarie 2017 au fost considerate suficiente pentru încheierea MCV – cu excepția cazului în care evoluția situației ar fi inversat în mod clar sensul progreselor. De asemenea, în raport s-a subliniat faptul că viteza procesului va depinde de cât de repede va fi capabilă România să îndeplinească recomandările în mod ireversibil. În special, recomandările s-au axat pe responsabilitatea și pe răspunderea autorităților române, precum și pe instituirea garanțiilor interne de natură să asigure ireversibilitatea rezultatelor –, astfel încât să se demonstreze că proiectele în desfășurare vor fi continuate, chiar și fără MCV. Astfel cum a precizat Consiliul, MCV se va încheia atunci când vor fi îndeplinite în mod satisfăcător toate cele patru obiective de referință care se aplică României[2].

În raportul din noiembrie 2017[3], Comisia a luat notă de faptul că s-au înregistrat progrese cu privire la mai multe dintre recomandările prevăzute în raportul din ianuarie 2017, „în special în ceea ce privește recomandarea 8, care a fost pusă în aplicare în mod satisfăcător, și, sub rezerva aplicării practice, cu privire la recomandările 2, 7 și 12. Deși punerea în aplicare a unora dintre recomandări progresa bine, în cursul anului 2017 avântul reformelor s-a pierdut în ansamblu, ceea ce a încetinit punerea în aplicare a recomandărilor rămase și, de asemenea, a generat riscul redeschiderii unor aspecte care fuseseră considerate ca fiind îndeplinite în raportul din ianuarie 2017. Provocările la adresa independenței sistemului judiciar și punerea acesteia sub semnul întrebării au reprezentat, de asemenea, un motiv persistent de îngrijorare.” Acest punct de vedere s-a regăsit în concluziile Consiliului, care a invitat România „să își concentreze eforturile pe consolidarea în continuare a acestor progrese, să evite să facă pași înapoi și să abordeze pe deplin preocupările și toate recomandările prezentate de Comisie în raportul său.”[4]

Prezentul raport face un bilanț al evoluției situației din luna noiembrie 2017 până în prezent. O serie de măsuri luate de România de la raportul din ianuarie 2017 au determinat Comisia să analizeze din nou elementele pe care s-a întemeiat evaluarea sa globală, ținând seama, de asemenea, de cele două avize negative pe care Comisia de la Veneția le-a emis recent cu privire la modificările legislative efectuate de autoritățile române. Prin urmare, pe lângă evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește recomandările, prezentul raport descrie, de asemenea, evoluțiile care au inversat sensul progreselor cu privire la aspectele pe care Comisia le apreciase în mod pozitiv în ianuarie 2017. Este vorba despre progresele

---

1 COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_ro. În urma concluziilor Consiliului de Miniștri din 17 octombrie 2006 (13339/06), mecanismul a fost instituit prin Decizia Comisiei din 13 decembrie 2006 [C(2006)6569].

2 Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 12 decembrie 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. Cele patru obiective de referință care se aplică în cazul României sunt prezentate în raportul tehnic de însoțire, la pagina 1.

3 COM (2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_ro.

4 Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 12 decembrie 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

Stiripesurse.ro

înregistrate cu privire la obiectivul de referință 1 (independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar) și obiectivul de referință 3 (combaterea corupției la nivel înalt). Drept urmare, cele douăsprezece recomandări din raportul din ianuarie 2017 nu mai sunt suficiente pentru a închide MCV, astfel că prezentul raport include recomandări suplimentare în vederea închiderii MCV.

La fel ca în anii anteriori, prezentul raport este rezultatul unui proces atent de analiză întreprins de Comisie și se bazează pe cooperarea strânsă cu instituțiile din România, precum și pe contribuția societății civile și a altor părți interesate, printre care și a altor state membre.

2. SITUAȚIA GENERALĂ

Raportul din ianuarie 2017 a constatat că au existat factori societali, juridici și politici care, deși nu intră în domeniul de aplicare al MCV și nu fac obiectul recomandărilor sale, „au un impact direct asupra capacității de a realiza reformele și, în special, au îngreunat sarcina României de a demonstra că reforma a prins rădăcini perene”. Printre aceste elemente se numără: o practică legislativă care trebuie să elaboreze principiile unei mai bune legiferări, confruntarea dintre actorii statali și un context mediatic dificil.

Chiar dacă acești factori mai generali nu intră în mod direct în domeniul de aplicare al MCV, au însă, în mod evident, un impact asupra înregistrării de progrese în ceea ce privește reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției. Niciunul dintre acești factori nu a înregistrat o îmbunătățire după raportul din ianuarie 2017. Au fost adoptate în mare grabă modificări legislative majore, prin utilizarea unor proceduri de urgență, consultarea fiind minimă. Judecătorii și procurorii s-au confruntat în continuare cu atacuri personale în mass-media, mecanismele reparatorii fiind ineficiente. Diferite sectoare ale statului au fost în conflict și au fost vizate de diferite acțiuni introduse la Curtea Constituțională. Așa a fost cazul cu societatea civilă - identificată în raport ca îndeplinind un rol esențial în ceea ce privește reforma -, dar care a fost supusă unei presiuni crescute. Această situație a cauzat o serie de demonstrații publice, iar răspunsul autorităților a dat naștere altor controverse. În același timp, o mass-media liberă și pluralistă îndeplinește un rol important în tragerea la răspundere a celor de la putere pentru acțiunile lor, de exemplu prin punerea în lumină a potențialelor cazuri de corupție. Ar trebui să fie clar faptul că, odată cu intrarea în vigoare a Regulamentului general privind protecția datelor, statele membre au obligația de a asigura protejarea libertății de exprimare și informare în ceea ce privește mass-media.

Un astfel de factor mai general îl constituie alegațiile dezbătute în spațiul public conform cărora protocoalele de cooperare dintre instituțiile judiciare, în principal organele de urmărire penală și Serviciul de Informații al României, au fost o sursă de abuzuri sistemice, mai ales în cazurile de corupție. Aceste protocoale secrete au fost invocate drept motiv pentru adoptarea unor modificări legislative intempestive și pentru criticile severe la adresa magistraturii. Modul de funcționare a serviciilor de informații nu ține de competența UE și nu intră în sfera obiectivelor-referință ale MCV. Instanțele sunt cele care au rolul de a stabili dacă alegațiile în cauză privind abuzurile sunt întemeiate sau nu și dacă ar fi necesară o anchetă deschisă și imparțială pentru a se stabili dacă au existat sau nu deficiențe sistemice, ca de exemplu strângerea ilegală de probe sau exercitarea unei influențe ilegale asupra magistraților, și dacă garanțiile juridice existente trebuie să fie consolidate. Este, fără îndoială, important să se asigure un cadru în baza căruia serviciile de informații să se afle sub o supraveghere adecvată, infracțiunile să poată fi investigate și sancționate în mod eficient, respectându-se pe deplin drepturile fundamentale, și publicul să poată avea încredere că independența sistemului judiciar este garantată. Expertiza altor state membre ar putea fi utilă pentru crearea unui sistem mai consolidat de măsuri de supraveghere la care recurg organele de urmărire penală,

Stiripesurse.ro

precum și pentru colaborarea dintre serviciile de informații și organele de urmărire penală, care este esențială pentru investigarea infracțiunilor grave, cum ar fi terorismul și criminalitatea informatică.

3. EVALUAREA PROGRESELOR ÎNREGISTRATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PUNEREA ÎN APLICARE A RECOMANDĂRILOR PREZENTATE ÎN RAPORTUL DIN IANUARIE 2017

3.1. Obiectivul de referință 1: independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar

Înainte de a analiza recomandările specifice, prezenta secțiune examinează evoluțiile din două domenii care au făcut necesară reanalizarea de către Comisie a bazei pentru evaluarea din ianuarie 2017.

Legile justiției și garanțiile juridice pentru independența sistemului judiciar

Cele trei legi ale justiției, datând din 2004, reglementează statutul judecătorilor și al procurorilor, organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor, precum și a Consiliului Superior al Magistraturii. Legile justiției reprezentau o bază esențială pentru evaluarea pozitivă a progreselor înregistrate de România în cadrul MCV din ianuarie 2017. În raportul din noiembrie 2017 se sublinia deja necesitatea ca guvernul și parlamentul să asigure un proces legislativ deschis, transparent și constructiv, în care independența sistemului judiciar și avizele instanțelor judecătorești să fie apreciate și luate în considerare în mod corespunzător[5]. Raportul reamintea, de asemenea, importanța luării în considerare a avizului Comisiei de la Veneția, acesta fiind cel mai bun mod de a se asigura caracterul durabil al reformei și de a se realiza obiectivele de referință cuprinse în MCV.

În prezent, legile justiției modificate sunt în vigoare[6]. Acestea conțin o serie de măsuri care slăbesc garanțiile juridice privind independența sistemului judiciar, fiind de natură să submineze independența efectivă a judecătorilor și a procurorilor și, prin urmare, încrederea opiniei publice în sistemul judiciar. Reacțiile de contestare din partea sistemului judiciar și a societății civile s-au îndreptat în această direcție. Printre principalele dispoziții problematice se numără, în special, crearea unei secțiuni speciale de urmărire penală pentru anchetarea infracțiunilor comise de magistrați, noile dispoziții privind răspunderea materială a magistraților pentru deciziile luate, un sistem nou de pensionare anticipată[7], restricții privind

---

5 Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) din cadrul Consiliului Europei, în avizele sale anterioare a făcut următoarea recomandare: „*autoritățile judiciare ar trebui să fie consultate și să participe activ la elaborarea oricărei legislații referitoare la statutul și funcționarea sistemului judiciar*”. „Poziția sistemului judiciar și relația sa cu celelalte puteri din stat într-o democrație modernă”, Avizul nr. 18 (2015).

6 Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară a intrat în vigoare la 20 iulie, Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii a intrat în vigoare la 11 octombrie, Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor a intrat în vigoare la 15 octombrie.

7 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 din 15 octombrie 2018 amână cu un an data intrării în vigoare a sistemului de pensionare anticipată, dar nu renunță la el, așa cum se recomandă în avizul Comisiei de la Veneția.

Stiripesurse.ro

libertatea de exprimare în cazul magistraților[8] și noi motive de revocare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii[9, 10].

Niciuna dintre aceste modificări nu corespunde recomandărilor MCV. Recomandarea care făcea apel în mod specific la efectuarea unei modificări legislative a legilor justiției se referea la procedura de numire a procurorilor de rang înalt[11]. Nu s-a dat curs recomandării, iar efectele cumulative ale modificărilor legislative au dus mai degrabă la slăbirea sistemului de control și echilibru care stă la baza independenței operaționale a procurorilor, consolidând și mai mult rolul ministrului justiției[12]. De asemenea, modificările ridică semne de întrebare cu privire la capacitatea organelor de urmărire penală de a combate în continuare corupția la nivel înalt cu același grad de independență.

Riscul ca aceste elemente – fiecare în parte, dar și în contextul efectului lor cumulat – să conducă la presiuni asupra judecătorilor și procurorilor și, în cele din urmă, să submineze independența, precum și eficiența și calitatea sistemului judiciar, a fost evidențiat, de asemenea, de o serie de observatori externi: în special, Comisia de la Veneția din cadrul Consiliului Europei[13], Grupul de state împotriva corupției (GRECO)[14] , alte state membre și parteneri internaționali[15].

Aceste evaluări subliniază, de asemenea, importanța verificării constituționalității, dar aceasta nu este singura problemă: verificările nu se substituie necesității de a avea o dezbatere privind opțiunile politice care stau la baza modificărilor majore.

În ciuda avizului preliminar din luna iulie al Comisiei de la Veneția, legile au fost promulgate în forma în care erau. În plus, guvernul a adoptat o serie de ordonanțe de urgență, care au accentuat unele dintre problemele identificate, de exemplu prin consolidarea autorității ministrului justiției asupra procurorilor, în special prin declanșarea de proceduri disciplinare[16]. Decizia guvernului de a modifica dispozițiile de înființare a departamentului special pentru investigarea magistraților în acest fel și de a impune proceduri noi privind modul în care acest organism ar urma să fie înființat de Consiliul Superior al Magistraturii a ridicat întrebări suplimentare cu privire la independența acestui departament[17]. De asemenea, a evidențiat disponibilitatea guvernului de a da curs doar în mod selectiv recomandărilor Comisiei de la Veneția. În acest sens, s-a pierdut o oportunitate.

Revocarea din funcție a procurorului-șef al DNA și presiunea politică asupra instituțiilor judiciare

---

8 Aceste dispoziții ar trebui coroborate cu restricțiile privind libertatea de a primi și comunica informații în legătură cu procedurile penale, incluse în modificările la Codul de procedură penală.

9 Ordonanța de urgență nr. 92/2018 introduce modificări ulterioare cu privire la procedura de revocare.

10 Aceste dispoziții sunt descrise în detaliu în raportul tehnic care însoțește prezentul raport.

11 A se vedea recomandarea 1 de mai jos.

12 În ceea ce privește România, Comisia de la Veneția a evidențiat necesitatea de a asigura o mai mare independență a procurorilor (Avizul 924/2018).

13 Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția din 20 octombrie 2018.

14 Greco-AdHocRep(2018)2, 23 martie 2018.

15 Declarație comună în numele Belgiei, Canadei, Danemarcei, Finlandei, Franței, Germaniei, Luxemburgului, Țărilor de Jos, Norvegiei, Suediei, Elveției și Statelor Unite din 29 iunie 2018. Disponibilă pe site-ul internet al ambasadei uneia dintre țările semnatare: https://www.swedenabroad.se/en/embassies/romania-bucharest/current/news/joint-statement2/.

16 Ordonanța de urgență nr. 92/2018.

17 Ordonanța de urgență nr. 90/2018.

Stiripesurse.ro

Odată cu modificările de ordin juridic, deciziile specifice au evidențiat consecințele concentrării puterii în mâinile ministrului justiției. Un prim exemplu îl reprezintă revocarea procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție (DNA), la cererea ministrului justiției. Într-o primă etapă, președintele României a respins propunerea de revocare, conform avizului negativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Cu toate acestea, o decizie a Curții Constituționale din luna mai cu privire la procedura de revocare a consolidat tendința acordării de competențe sporite ministrului[18]: în urma hotărârii, președintele a trebuit să semneze decretul de revocare în luna iulie. Concentrarea puterii în mâinile ministrului justiției a fost evidențiată și de decizia ministrului de a propune numirea unui nou procuror-șef al DNA, în pofida unui aviz negativ din partea Consiliului Superior al Magistraturii, care invoca faptul că multe dintre criteriile esențiale nu erau întrunite de către candidat. Aceste evoluții au, de asemenea, consecințe asupra ireversibilității luptei împotriva corupției[19].

Acțiuni similare procedurii privind procurorul-șef al DNA s-au aplicat și în cazul altor instituții judiciare cheie. La 24 octombrie, ministrul justiției a lansat procesul de revocare a procurorului general, urmând același tipar ca în cazul procedurii de revocare a procurorului-șef al DNA. La începutul lunii octombrie, Camera Deputaților sesizase deja Curtea Constituțională cu privire la metodologia de lucru cu serviciile de informații a procurorului general. Guvernul a luat, de asemenea, decizia de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la Înalta Curte de Casație și Justiție[20]. Convergența acțiunilor îndreptate împotriva acestor instituții judiciare cheie are implicații clare în ceea ce privește independența sistemului judiciar.

Există, de asemenea, preocupări în legătură cu activitatea Inspecției Judiciare. În rapoartele MCV de până în ianuarie 2017 s-a remarcat în mod constant că se înregistrează evoluții pozitive în ceea ce privește independența și profesionalismul Inspecției Judiciare. Cu toate acestea, până în noiembrie 2017 au fost aduse în discuție unele chestiuni, iar relațiile cu Consiliul Superior al Magistraturii au devenit mai dificile[21]. În raportul din noiembrie 2017 s-a făcut trimitere în mod special la Inspecția Judiciară în contextul necesității de a consolida și mai mult cooperarea dintre instituțiile judiciare.

În prezent, Inspecția Judiciară a început să se confrunte cu critici semnificative. S-au lansat o serie de anchete disciplinare împotriva șefilor instituțiilor judiciare cheie[22]. Mulți dintre magistrații vizați de aceste anchete au fost considerați, de asemenea, a fi voci critice cu privire la procedurile legislative în curs. Ar trebui remarcat faptul că atât Consiliul consultativ al judecătorilor europeni, cât și Comisia de la Veneția au subliniat că este important ca judecătorii să aibă libertatea de a prezenta observații în cadrul dezbaterilor publice relevante[23].

---

18 Decizia Curții Constituționale nr. 358 din 30 mai 2018. Comisia de la Veneția a semnalat, de asemenea, incoerențe în jurisprudența Curții Constituționale: deciziile anterioare nu au ridicat probleme de constituționalitate în ceea ce privește rolul președintelui în procedura de numire a procurorilor de rang înalt și chiar au afirmat că rolul președintelui în această procedură nu poate fi pur formal.

19 A se vedea, de asemenea, obiectivul de referință 3 de mai jos.

20 Curtea Constituțională s-a pronunțat la 7 noiembrie 2018.

21 Un exemplu în acest sens a fost reacția pozitivă a conducerii Inspecției Judiciare atunci când ministrul justiției a propus, în august 2017, ca Inspecția Judiciară să intre sub autoritatea sa. Inspecția Judiciară a contestat Decizia 13044/2.8.2018 a CSM de respingere a raportului Inspecției Judiciare conform căruia procurorul general a încălcat codul deontologic.

22 Au fost inițiate proceduri disciplinare împotriva procurorului general, președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție, fostului procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, procurorului-șef adjunct al Direcției Naționale Anticorupție și unui șef de secție și adjunctul acestuia din cadrul Direcției Naționale Anticorupție.

23 Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat faptul că orice ingerință în libertatea de exprimare a unui judecător într-o poziție de conducere necesită o supraveghere strictă, iar aspectele referitoare la funcționarea

Stiri pe surse.ro

[24] Inspecția Judiciară a organizat, de asemenea, o serie de controale la biroul procurorului general și la Direcția Națională Anticorupție. Faptul că, în cel puțin două cazuri, informațiile au ajuns la presă înainte de încheierea controlului, a dat naștere unor mari controverse[25].

De asemenea, pentru numirea unui nou management al Inspecției Judiciare, Consiliul Superior al Magistraturii nu a organizat un concurs, deși mandatul echipei de management a expirat la sfârșitul lunii august 2018. Decizia guvernului de a rezolva situația prin adoptarea unei ordonanțe de urgență privind numirea echipei actuale *ad interim* – în loc să lase această atribuție în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii – nu a făcut decât să alimenteze în continuare motivele de îngrijorare[26].

Consiliul Superior al Magistraturii nu a fost în măsură să acționeze ca un factor efectiv de control și echilibru pentru a apăra independența instituțiilor judiciare supuse presiunilor, un rol constituțional important, evidențiat în raportul din ianuarie 2017. Diviziunile din Consiliul Superior al Magistraturii, evidente în cadrul reuniunilor acestuia cu serviciile Comisiei, au făcut din ce în ce mai dificil pentru Consiliul Superior al Magistraturii să fie eficace în calitate de portavoce a sistemului judiciar –, în special atunci când este consultat cu privire la legislație – și în calitate de administrator al sistemului judiciar. Chiar și atunci când Consiliul Superior al Magistraturii a prezentat un aviz unanim, acesta a fost ignorat în cazurile importante[27]. Deși în 2018 instituțiile judiciare și unii judecători și procurori au făcut obiectul unor critici publice deosebit de dure din partea reprezentanților guvernului și ai parlamentului, Consiliul și-a manifestat reticența privind adoptarea de decizii *ex officio* ca răspuns la atacurile la adresa independenței sistemului judiciar. Acest lucru atrage după sine riscul ca magistrații să fie descurajați să își îndeplinească rolul care le revine ca entitate a statului în ceea ce privește exprimarea opiniilor cu privire la aspectele relevante pentru sistemul judiciar[28].

---

sistemului judiciar trebuie să beneficieze de un grad ridicat de protecție, conform dreptului la libertatea de exprimare. Curtea a subliniat, de asemenea, „efectul de descurajare" pe care teama de sancțiuni îl are asupra libertății de exprimare, în special asupra altor judecători care doresc să participe la dezbaterea publică privind problemele legate de administrarea justiției și de sistemul judiciar. CEDO, hotărârea în cauza Baka / Ungaria, 23 iunie 2016, cererea nr. 20261/12, punctele 162-167.

[24] În avizul său privind legile justiției, Comisia de la Veneția și-a exprimat, de asemenea, preocupările cu privire la restricțiile impuse libertății de exprimare a judecătorilor și procurorilor prevăzute de Legea nr. 303/2014, modificată. Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, p. 23.

[25] A se vedea raportul tehnic – SWD(2018) 551 – recomandarea 7, p. 19.

[26] A se vedea raportul tehnic – recomandarea 7.

[27] De exemplu: avize negative cu privire la modificările legislative la legile justiției în septembrie și noiembrie 2017, aviz negativ privind revocarea procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție în martie 2018, aviz negativ privind candidatul propus a fi numit procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție în octombrie 2018.

[28] Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat faptul că orice ingerință în libertatea de exprimare a unui judecător într-o poziție de vârf necesită o supraveghere strictă, iar aspectele referitoare la funcționarea sistemului judiciar trebuie să beneficieze de un grad ridicat de protecție, conform dreptului la libertatea de exprimare. CEDO, hotărârea în cauza Baka / Ungaria, 23 iunie 2016.

Stiripesurse.ro

Independența sistemului judiciar

Recomandarea 1: *punerea în practică a unui sistem robust și independent de numire a procurorilor de rang înalt, pe baza unor criterii clare și transparente, cu sprijinul Comisiei de la Veneția.*
Recomandarea 2*: asigurarea faptului că în Codul de conduită pentru parlamentari, care este în curs de elaborare în Parlament, sunt incluse prevederi clare cu privire la respectul reciproc între instituții și se precizează clar că parlamentarii și procesul parlamentar trebuie să respecte independența sistemului judiciar. Un Cod de conduită similar ar putea fi adoptat pentru miniștri.*

Numiri

În ianuarie 2017, Comisia a reiterat recomandarea de a se institui un sistem transparent și bazat pe merite pentru numirea procurorilor de rang înalt, care să poată oferi garanții suficiente împotriva politizării. Rapoartele MCV succesive au evidențiat deficiențele sistemului de control și echilibru din cadrul procedurii, indicând gradul de libertate a ministrului justiției în selecția candidaților, rolul limitat al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și măsura în care s-ar aplica aceeași procedură de numire și de revocare din funcție la un nivel de conducere inferior în cadrul organelor de urmărire penală.

Raportul din noiembrie 2017 a luat act de lipsa progreselor și a subliniat faptul că modificările în curs la legile justiției au oferit oportunitatea de a se aborda această problemă. De asemenea, raportul a reamintit necesitatea de a se solicita consiliere din partea Comisiei de la Veneția. Autoritățile române nu au dat curs acestei recomandări, însă Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a sesizat Comisia de la Veneția[29]. Avizul Comisiei de la Veneția face referire în mod specific la necesitatea de a efectua modificări, astfel încât procesul de numire și de revocare să fie neutru și obiectiv, asigurându-se un echilibru între rolurile diferitelor instituții[30]. Cu toate acestea, modificările aduse legilor justiției au slăbit rolul Consiliului Superior al Magistraturii și rolul președintelui României în procesul de numire a procurorilor de rang înalt, consolidând rolul ministrului justiției. Această concentrare și mai mare a puterii în mâinile ministrului justiției constituie o îndepărtare de la această recomandare.

Coduri de conduită

De la ultimul raport MCV, criticile aduse sistemului judiciar și magistraților în mass-media și din partea reprezentanților guvernului și ai parlamentului au continuat. În cursul anului 2018 au fost constante criticile care au vizat sistemul judiciar în ansamblul său, în special instituțiile care au ca obiect de activitate cazurile de corupție la nivel înalt, precum și magistrați individuali. Aceasta implică un risc clar la adresa încrederii opiniei publice în sistemul judiciar[31]. Acest lucru confirmă nevoia unor acțiuni destinate să descurajeze provocările care

---

[29] În aprilie 2018, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a solicitat avizul Comisiei de la Veneția cu privire la modificările aduse legilor justiției.

[30] Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, 20 octombrie 2018. Comisia de la Veneția a recunoscut că pentru a efectua modificările prin care să se asigure echilibrul just între rolul diferitelor instituții ar putea fi necesară modificarea Constituției.

[31] A se vedea Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Consiliului Europei cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile, punctul 18: „*Dacă comentează deciziile judecătorești, executivul și legislativul trebuie să evite criticile care ar submina independența puterii judecătorești sau ar slăbi încrederea publicului în justiție*.”

STIRIDESTUIS.RO

se manifestă în mod deschis la adresa independenței sistemului judiciar și a autorității hotărârilor judecătorești. S-a încercat soluționarea acestor situații prin intermediul Consiliului Superior al Magistraturii și prin acțiuni în justiție individuale introduse de magistrați. Recomandarea din cadrul MCV privind un cod de conduită pentru parlamentari a avut drept scop recunoașterea la nivel instituțional a problemei și lansarea unui proces de adoptare a măsurilor necesare pentru rezolvarea acesteia.

Raportul din noiembrie 2017 a luat notă de adoptarea unui Cod de conduită de către parlament și de guvern. Se spera că acesta va deveni un instrument practic care să contribuie la soluționarea problemei. Cu toate acestea, există dovezi care arată că, în lipsa unor dispoziții explicite privind respectarea independenței sistemului judiciar, codul nu îndeplinește deocamdată această funcție. Comisia nu a fost informată cu privire la cazurile în care s-au inițiat în parlament proceduri, ca răspuns la o declarație care aduce atingere independenței sistemului judiciar.

Reforma sistemului judiciar

***Recomandarea 3**: faza actuală a reformei Codului penal și a Codului de procedură penală ale României ar trebui încheiată, iar parlamentul ar trebui să își pună în practică planurile de adoptare a modificărilor prezentate de guvern în 2016, după consultarea cu autoritățile judiciare. Ministrul justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Înalta Curte de Casație și Justiție ar trebui să finalizeze un plan de acțiune pentru a asigura că noul termen pentru punerea în aplicare a prevederilor restante ale Codului de Procedură Civilă poate fi respectat.*

***Recomandarea 4**: în vederea îmbunătățirii în continuare a transparenței și a predictibilității procesului legislativ, precum și pentru a consolida garanțiile interne în materie de ireversibilitate, guvernul și parlamentul ar trebui să asigure transparența totală și să țină seama în mod corespunzător de consultările cu autoritățile relevante și cu părțile interesate în cadrul procesului decizional și în activitatea legislativă legate de Codul penal și de Codul de procedură penală, de legile anticorupție, de legile în materie de integritate (incompatibilități, conflicte de interese, averi nejustificate), de legile justiției (referitoare la organizarea sistemului justiției), precum și de Codul civil și Codul de procedură civilă, inspirându-se din transparența procesului decizional pusă în practică de guvern în 2016.*

Codul de procedură civilă

Recomandarea 3 vizează finalizarea procesului de reformă a Codului de procedură civilă, iar evoluțiile ilustrează lipsa de stabilitate în dezvoltarea unor astfel de acte legislative cheie. În decembrie 2016, a fost stabilit un nou termen-limită, și anume ianuarie 2019, pentru punerea în aplicare a celorlalte dispoziții ale acestui cod. Raportul MCV din noiembrie 2017 a luat act de faptul că se adoptau măsuri pentru asigurarea infrastructurii necesare care să răspundă noului sistem. În iunie însă, parlamentul a adoptat amendamente care aduc modificări substanțiale la Codul de procedură civilă, inclusiv eliminarea etapei camerei de consiliu în procedura civilă. Unele dintre aceste amendamente au fost contestate cu succes în fața Curții Constituționale de Înalta Curte de Casație și Justiție. Prin urmare, legislația trebuie revizuită în parlament, iar acest proces trebuie să țină seama în special de volumul de muncă al Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Codul penal și Codul de procedură penală

În raportul MCV din noiembrie 2017 se remarca faptul că nu se dăduse curs recomandării de a încheia faza actuală a reformei Codului penal și a Codului de procedură penală ale României. La baza recomandării a stat faptul că modificările se realizau treptat în urma

Stiri pe surse.ro

consultării și că modificările reflectau necesitatea de adaptare la deciziile recente ale Curții Constituționale și la transpunerea directivelor UE[32]. Guvernul a adoptat un proiect de lege în noiembrie 2017. Cu toate acestea, când dezbaterea a început în aprilie 2018 în cadrul unei comisii parlamentare, aceasta s-a purtat pe baza unor proiecte complet noi și a unui număr foarte mare de amendamente. Acest lucru s-a reflectat în proiectele finale adoptate de parlament în iunie și iulie.

Modificările în cauză constituie o revizuire profundă a codurilor din 2014, inclusiv cu privire la aspectele procedurale ale anchetelor penale și ale procesului, precum și în ceea ce privește echilibrul dintre interesul public pentru sancționarea infracțiunilor, drepturile victimelor și drepturile suspecților. De asemenea, modificările restrâng domeniul de aplicare al corupției ca infracțiune, care, dacă ar fi confirmate atunci când legile se întorc în parlament după decizia Curții Constituționale, ar atrage după sine reevaluarea progreselor înregistrare până în prezent în cadrul MCV[33].

Modificările nu au intrat în vigoare, întrucât au fost contestate la Curtea Constituțională. În octombrie, Curtea Constituțională a decis că o mare parte din modificări nu sunt constituționale[34]. Pe lângă aspectele legate de constituționalitate, aceste modificări au ridicat o largă serie de probleme de natură juridică și politică, evidențiate de autoritățile de aplicare a legii și de societatea civilă din România, precum și de numeroși parteneri din afara României[35].

La 20 octombrie, Comisia de la Veneția a adoptat un aviz referitor la modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală[36]. Concluziile prezentate în avizul Comisiei de la Veneția sunt foarte critice, subliniind îngrijorările privind statul de drept prin faptul că infracțiunile rămân nepedepsite, lipsa calității legislației, deficiențele în elaborarea acesteia, precum și contradicțiile cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și cu obligațiile internaționale ale țării, în special în ceea ce privește lupta împotriva corupției. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca „autoritățile române să efectueze o reevaluare a modificărilor aduse Codului penal și Codului de procedură penală, prin intermediul unui proces de consultare cuprinzător și eficient, astfel încât să se elaboreze o propunere legislativă solidă și coerentă, care să beneficieze de un sprijin larg în societatea românească, ținând pe deplin seama de standardele aplicabile.”

Transparența și predictibilitatea procesului legislativ pentru legislația privind reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției

În raportul din noiembrie 2017 s-a evidențiat potențialul Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției de a institui un proces predictibil de modificare, asigurând dezbaterea și consultarea publică.

---

[32] De exemplu, directivele UE privind prezumpția de nevinovăție și înghețarea și confiscarea produselor infracțiunilor.

[33] A se vedea, de asemenea, obiectivul de referință 3 de mai jos.

[34] Decizia privind Codul de procedură penală din 12 octombrie și decizia privind Codul penal din 25 octombrie 2018. Motivările deciziilor nu au fost încă publicate.

[35] Comisia Europeană a scris Guvernului României la 4 octombrie, solicitându-i punctele de vedere cu privire la o serie de chestiuni legate de compatibilitatea cu dreptul UE, și a primit un răspuns la 5 noiembrie, în care se făcea referire la faptul că se vor lua măsuri în urma deciziei Curții Constituționale.

[36] Avizul nr. 930/2018 al Comisiei de la Veneția.

Stiripesurse.ro

Activitatea acestei comisii a vizat reforma legilor justiției, precum și a Codului penal și a Codului de procedură penală. Anumite aspecte ale procedurii legislative elaborate în cadrul comisiei ar putea fi considerate drept un progres comparativ cu trecutul: dezbaterile sunt difuzate și, de obicei, proiectele sunt disponibile, iar instituțiile judiciare sunt invitate să participe la dezbateri și își pot da avizul. Cu toate acestea, opțiunea recurgerii la procedurile de urgență a limitat foarte mult eficacitatea și credibilitatea acestor abordări deschise. În continuare este greu de înțeles care sunt motivele obiective pentru adoptarea procedurilor de urgență, precum și faptul că urgența nu a fost reevaluată ulterior, având în vedere îndoielile fundamentale exprimate cu privire la proiecte. Aceste îndoieli au fost exprimate de instituțiile românești, cum ar fi Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și de parteneri externi, cum ar fi Comisia Europeană și alte state membre. Lipsa dezbaterilor a fost deosebit de frapantă, având în vedere faptul că, în urma procedurilor accelerate din comisie, dezbaterea din cadrul celor două camere ale Parlamentului a fost insuficientă sau nu a existat deloc cu privire la aceste aspecte-cheie ale politicii publice. Chiar și după definitivarea procesului privind legile justiției, în luna octombrie guvernul a adus alte modificări prin intermediul unei ordonanțe de urgență, oportunitățile de consultare fiind și mai reduse. Acest proces ar atrage după sine o imensă provocare pentru autoritățile judecătorești în ceea ce privește punerea în aplicare, precum și un risc real pentru înfăptuirea actului de justiție, care nu pare să fi fost un aspect luat în considerare în cadrul acestui proces.

Membrii parlamentului au susținut că procesul legislativ este transparent și că ține seama de avizul magistraturii. Este adevărat că legile includ modificări propuse chiar de magistratură. Totuși, acest lucru nu este valabil pentru cele mai multe dintre dispozițiile cele mai controversate, care au fost transpuse în legi cu un nivel redus sau inexistent de claritate privind motivul pentru care au fost respinse punctele de vedere exprimate de sistemul judiciar. Amploarea problemelor ridicate de Curtea Constituțională – doar pe aspecte de constituționalitate – subliniază din nou nivelul scăzut de pregătire a acestor modificări și consecințele neutilizării expertizei instituțiilor judiciare cheie. După cum au subliniat Comisia de la Veneția și GRECO atunci când se au în vedere astfel de modificări legislative fundamentale este de așteptat ca parlamentul să desfășoare o dezbatere reală privind nevoile societății și impactul modificărilor, pe baza unor consultări ample: acestea sunt chestiuni de ordine publică și nu se poate considera că aspectele de constituționalitate analizate de Curtea Constituțională sunt singura chestiune care prezintă relevanță. Faptul că în avizul Comisiei de la Veneția cu privire la legile justiției se constata că în legi au rămas probleme majore, precum și preocupările legate de faptul că modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală ar putea să nu fie compatibile cu obligațiile juridice asumate de România la nivelul UE și la nivel internațional, ilustrează riscul pe care îl implică procedurile accelerate. Nu se poate considera că acest proces este în conformitate cu recomandarea.

Recomandarea 5: *guvernul ar trebui să pună în practică un plan de acțiune corespunzător pentru a remedia chestiunea executării hotărârilor judecătorești și a aplicării de către administrația publică a jurisprudenței generate de instanțele judecătorești, inclusiv un mecanism care să furnizeze statistici fiabile, care să permită monitorizarea pe viitor. De asemenea, ar trebui să se elaboreze un sistem de monitorizare internă care să implice Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea de Conturi, astfel încât să se asigure punerea în aplicare corespunzătoare a planului de acțiune.*

Recomandarea 6: *managementul strategic al sistemului judiciar, și anume ministrul justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Justiție și Casație și procurorul general, ar trebui să asigure punerea în aplicare a planului de acțiune astfel cum a fost adoptat și să pună în practică o raportare publică periodică cu privire la punerea în aplicare a acestuia,*

Stiri Pro Justitia

inclusiv soluții la problemele reprezentate de numărul redus de grefieri, volumul de muncă excesiv și întârzierile în redactarea motivărilor hotărârilor.

Respectarea hotărârilor pronunțate de instanțe

Respectarea și executarea hotărârilor pronunțate de instanțe reprezintă o parte integrantă a eficienței sistemului judiciar, așa cum se arată în obiectivul de referință 1[37]. În urma unei condamnări din 2016 pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, România a propus Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei un plan de acțiune care viza rezolvarea problemelor structurale cauzate de neexecutarea hotărârilor judecătorești împotriva statului[38]. Acest plan de acțiune și măsurile suplimentare solicitate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei au relevanță directă în ceea ce privește abordarea acestei recomandări.

În prezent se iau măsuri pentru realizarea de progrese cu privire la planul de acțiune, iar în luna septembrie s-a prezentat guvernului o listă de măsuri care urmează a fi luate. Propunerile includ modificări ale cadrului juridic pentru a se garanta punerea în aplicare la timp și un mecanism de supraveghere și de prevenire a executării cu întârziere a hotărârilor în care statul este debitor. Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii înregistrează, de asemenea, progrese privind registrul informatic al hotărârilor judecătorești în care statul este debitor sau creditor[39].

Reforme structurale care vizează sistemul judiciar

În raportul din noiembrie 2017 se lua act de faptul că se pune în aplicare planul de acțiune cuprinzător adoptat în 2016[40], care stabilește măsuri de reformă structurală ce urmează a fi luate până în 2020 pentru dezvoltarea sistemului judiciar, remarcându-se că acesta ar trebui să fie un instrument care să aducă avantaje considerabile utilizatorilor sistemului de justiție și să consolideze încrederea publică. Acest plan de acțiune a fost elaborat și ajustat în cursul anului 2018 și beneficiază de sprijin financiar din fondurile structurale ale UE[41], dar și de orientările reuniunilor Consiliului de management strategic. De asemenea, planul de acțiune a abordat aspecte cum ar fi crearea unui mecanism permanent de dialog între reprezentanții celor trei puteri ale statului și actualizarea sistemului informatic în ceea ce privește protecția datelor.

Cu toate acestea, Consiliul de management strategic nu a devenit un forum capabil să abordeze aspectele strategice de importanță majoră pentru sistemul judiciar. De exemplu, acesta pare să nu aibă vreun rol în dezbaterile privind modificările aduse legilor justiției, Codului civil și Codului penal, ceea ce va avea consecințe fundamentale pentru funcționarea și organizarea sistemului judiciar. După cum s-a menționat mai sus, punerea în aplicare a

---

37 Ghid cu privire la articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului – Dreptul la un proces echitabil (dimensiunea civilă), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

38 https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63.

39 A se vedea raportul tehnic – recomandarea 5.

40 Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 282/2016.

41 Consiliul Superior al Magistraturii, Institutul Național al Magistraturii, Școala Națională de Grefieri și Inspecția Judiciară au solicitat - cu succes - proiecte în cadrul obiectivului specific 2.3 al Programului Operațional Capacitate Administrativă. De asemenea, Ministerul Public pune în aplicare mai multe proiecte finanțate în cadrul aceluiași obiectiv strategic.

Stiripesurse.ro

legilor justiției a fost continuată prin ordonanțe de urgență unilaterale, nu prin decizii consensuale adoptate de Consiliul de management strategic[42].

***Recomandarea 7**: noul Consiliu Superior al Magistraturii ar trebui să elaboreze un program colectiv pentru mandatul său, care să includă măsuri de promovare a transparenței și a răspunderii. Acest program ar trebui să includă o strategie orientată către exterior, cu reuniuni deschise periodice cu adunările judecătorilor și procurorilor la toate nivelurile, precum și cu societatea civilă și cu organizațiile profesionale, precum și organizarea unor discuții privind rapoartele anuale în cadrul întrunirilor generale ale instanțelor și ale parchetelor.*

Transparența și răspunderea Consiliului Superior al Magistraturii

Raportul din noiembrie 2017 lua act de stabilirea de către Consiliul Superior al Magistraturii a priorităților pentru mandatul său (2017-2022), ceea ce constituie o primă bază de promovare a răspunderii instituției. De asemenea, în raport se remarca faptul că, în pofida condițiilor dificile, Consiliul Superior al Magistraturii a putut să ia decizii dificile, de exemplu atunci când a respins propunerile de modificare a legilor justiției. În concluzia raportului se preciza: „Consiliul ar trebui să continue să își consolideze activitatea de apărare a reputației magistraturii în mod coerent și eficient și să contribuie la un dialog constructiv și transparent cu guvernul și parlamentul."

De la acea dată, din cauza circumstanțelor existente, Consiliul Superior al Magistraturii a întâmpinat dificultăți tot mai mari în a menține abordarea descrisă în prioritățile sale, guvernul respingând o serie de avize ale sale[43]. Consiliul Superior al Magistraturii nu a ajuns la o poziție comună în ceea ce privește răspunsul său la recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO cu privire la legile justiției, chiar și în domenii cu un caracter managerial mai pronunțat, cum ar fi analizarea impactului modificărilor privind, de exemplu, pensionarea anticipată și intrarea cu întârziere în profesie.

În ceea ce privește modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, Consiliul Superior al Magistraturii a fost invitat să își prezinte punctul de vedere[44]. Acesta a consultat toate instanțele și parchetele și a comunicat un punct de vedere sintetic comisiei parlamentare. Membrii Consiliului Superior al Magistraturii au participat la dezbaterile din parlament, propunând modificări și formulând comentarii. Cu toate acestea, după adoptarea legilor de către parlament, Consiliul Superior al Magistraturii nu a emis un aviz cu privire la modificări și nici nu a analizat impactul modificărilor asupra sistemului judiciar.

Raportul din ianuarie 2017 a evidențiat în mod special importanța prezentării de către Consiliul Superior al Magistraturii de rapoarte publice cu privire la acțiunile pe care le-a întreprins pentru a apăra independența sistemului judiciar și pentru a proteja reputația, independența și imparțialitatea magistraților. Cu toate acestea, Consiliul Superior al Magistraturii nu a fost în măsură să asigure o poziție fermă în această privință, în pofida

[42] Ordonanța de urgență nr. 90/2018 din 10 octombrie 2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție; Ordonanța de urgență nr. 92/2018 din 16 octombrie 2018 de modificare a Legii privind statutul magistraților; Ordonanța de urgență nr. 77/2018 din 5 septembrie 2018 privind numirea echipei de conducere interimară în Inspecția Judiciară.

[43] A se vedea nota de subsol 27.

[44] Membrii CSM au informat misiunea MCV că un „punct de vedere" nu este echivalent cu un aviz și nu necesită o decizie a plenului CSM.

Strict Secret

situației generale caracterizate prin critici publice la adresa magistraților și a instituțiilor judiciare.

În ianuarie 2017, Comisia a putut să constate înregistrarea de „progrese substanțiale" în ceea ce privește obiectivul de referință 1. În prezent, deși s-au înregistrat progrese cu privire la recomandarea 5 (executarea hotărârilor judecătorești), alte măsuri adoptate de România au inversat sau au pus sub semnul întrebării progresele înregistrate. Recomandările 1, 3 și 4 nu au fost urmate. În ceea ce privește recomandările 2, 6 și 7, nu s-au înregistrat progrese în direcția obținerii de rezultate semnificative. În sens mai larg, modificările legislative care subminează garanțiile privind independența sistemului judiciar și centralizează mai multe competențe în mâinile ministrului justiției, precum și o serie de măsuri prin care se pun presiuni asupra instituțiilor judiciare cheie constituie un regres al autorităților române în raport cu baza evaluării din ianuarie 2017. Modificările care se aduc Codului penal și Codului de procedură penală au drept consecință, de asemenea, riscuri serioase de regrese. Prin urmare, Comisia este de părere că nu se poate considera că obiectivul de referință 1 este îndeplinit, iar pentru îndeplinirea acestuia sunt necesare recomandări suplimentare, astfel cum sunt prevăzute în concluzia la prezentul raport.

3.2. Obiectivul de referință 2: cadrul de integritate și Agenția Națională de Integritate

Recomandarea 8: *asigurarea intrării în funcțiune a sistemului PREVENT. Agenția Națională de Integritate și Agenția Națională pentru Achiziții Publice ar trebui să introducă practica de a întocmi rapoarte cu privire la verificările ex ante pe care le efectuează în cazul procedurilor de achiziții publice și rapoarte cu privire la acțiunile pe care le întreprind în urma acestor verificări, inclusiv în cazul verificărilor ex post, precum și rapoarte cu privire la cazurile de conflicte de interese sau de corupție detectate, și să organizeze dezbateri publice la care să răspundă guvernul, autoritățile locale, sistemul judiciar și societatea civilă.*

Recomandarea 9*: Parlamentul ar trebui să dea dovadă de transparență în procesul său decizional cu privire la acțiunile întreprinse în urma hotărârilor definitive și irevocabile având ca obiect incompatibilități, conflicte de interese și averi ilicite pronunțate împotriva membrilor săi.*

Sistemul PREVENT

Sistemul PREVENT are rolul de a preveni conflictele de interese în procedurile de achiziții publice prin crearea unui mecanism de verificare *ex ante* și prin oferirea posibilității ca autoritățile contractante să remedieze eventualele probleme înainte de atribuirea contractului. Sistemul este în prezent pe deplin operațional și Agenția Națională de Integritate (ANI) raportează înregistrarea de rezultate pozitive[45]. În plus față de avertismente, PREVENT a dus, de asemenea, la o mai mare sensibilizare în rândul autorităților contractante. În general, se pare că abordarea preventivă câștigă teren, iar voința marii majorități a autorităților contractante de a elimina potențialele conflicte de interese înainte de semnarea contractelor

[45] De la începerea operațiunilor în iunie 2017 până la 1 septembrie 2018, PREVENT a analizat 16 210 proceduri de achiziții publice cu o valoare cumulată de aproximativ 15 470 de milioane EUR. Opt procente din procedurile analizate se refereau la fonduri UE. ANI a emis 57 de avertismente de integritate, unele dintre acestea privind achizițiile cu valori foarte ridicate. Suma totală din valoarea procedurilor de achiziții în cazul cărora s-a semnalat un avertisment de integritate este de 112 milioane EUR. În 48 de cazuri, autoritățile contractante au eliminat posibilele conflicte de interese. În 9 cazuri, potențialul conflict de interese nu a fost abordat. ANI a lansat o anchetă privind conflictul de interese în două dintre aceste cazuri.

Stiripesurse.ro

demonstrează valoarea sa. Printr-o modificare legislativă s-a introdus posibilitatea de aplicare a unei amenzi unei autorități contractante care nu răspunde la semnalările primite prin sistemul PREVENT, dar valoarea adăugată a acestei măsuri nu este clară[46].

În sens mai larg, bilanțul agenției a rămas constant în ceea ce privește investigarea cazurilor de incompatibilitate și de conflicte de interese de natură administrativă[47]. Cu toate acestea, stabilitatea cadrului juridic pentru integritate se confruntă în continuare cu provocări. În iulie, parlamentul a adoptat două propuneri legislative, în pofida unui aviz negativ din partea ANI. Prima propunere ar stabili un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină apariția conflictelor de interese ori a incompatibilității[48]. Cea de a doua propunere ar modifica regimul sancțiunilor în ceea ce privește conflictul de interese în cazul aleșilor locali[49]. Ambele propuneri au fost contestate la Curtea Constituțională[50]. Propuneri suplimentare se află pe agenda parlamentului.

O altă provocare vizează resursele financiare ale ANI. În urma reducerii drastice a bugetului în 2017, reducerile suplimentare au adus ANI în situația de a se confrunta cu riscul unor dificultăți financiare în ceea ce privește plata salariilor și a contractanților[51]. Este esențial ca agenția să dispună de resursele necesare pentru a-și îndeplini în continuare sarcinile în conformitate cu obiectivul de referință 2.

Punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești referitoare la membrii parlamentului

Rapoartele MCV anterioare au pus în evidență întârzieri și inconsecvențe evidente în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor în cazul parlamentarilor declarați incompatibili sau care se află în conflict de interese ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive cu privire la un raport al agenției. Prin urmare, Comisia a recomandat o mai mare transparență în procesul decizional și a oferit câteva sugestii concrete în acest sens în raportul din noiembrie 2017. Începând din octombrie 2016, au fost pronunțate cinci hotărâri judecătorești definitive și irevocabile împotriva unor membri ai parlamentului. În două cazuri, precum și în alte două cazuri referitoare la alegerile din decembrie 2016[52], parlamentul s-a adresat ANI, precizând că nu se vor aplica sancțiuni disciplinare[53]. În celelalte cazuri, parlamentul nu s-a pronunțat deocamdată. În timp ce astfel de scrisori reprezintă un pas înainte în ceea ce privește transparența, există riscul ca motivele prezentate de parlament să creeze ambiguitate în ceea ce privește caracterul disuasiv al sancțiunilor. Argumentul a fost că nu s-a luat nicio măsură, întrucât incidentul în cauză în materie de integritate a apărut într-un mandat anterior sau în contextul unei poziții anterioare. Aceasta nu este o interpretare dată până în prezent de instanțele judecătorești sau de către alte instituții publice. Acest lucru sugerează că este

---

46 Ordonanța de urgență nr. 98/2017 din 14 decembrie 2017. A se vedea, de asemenea, raportul tehnic – recomandarea 8, p. 22.

47 A se vedea, de asemenea, raportul tehnic – obiectivul de referință 2, p. 21.

48 Legea pentru completarea Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

49 Legea de modificare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

50 Curtea Constituțională a decis cu privire la una dintre legi la 16 octombrie 2018 și cu privire la cealaltă lege la 6 noiembrie 2018, anunțând, prin intermediul unui comunicat de presă că prima propunere legislativă este neconstituțională.

51 De la aproximativ 33 de milioane RON în 2016, la 22,5 milioane RON în 2017. În 2018, bugetul a fost redus ulterior la 18 milioane de lei (ANI a solicitat o suplimentare de 1,5 milioane de lei, însă nu a fost aprobată).

52 Aceste cazuri, trei în total, au fost menționate în raportul din noiembrie 2017, COM (2017) 751, p. 9.

53 Este vorba de deciziile din februarie 2018 ale Biroului permanent al Camerei Deputaților. A se vedea raportul tehnic – recomandarea 9.

Stiri Pro Justitia

necesar să se clarifice normele privind incompatibilitățile și conflictele de interese în așa fel încât să se îndeplinească obiectivul de referință din MCV referitor la adoptarea unor „decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive”.

Comisia consideră că progresele semnificative consemnate în ceea ce privește obiectivul de referință 2 în noiembrie 2017 au stagnat. Recomandarea 8 este îndeplinită atât timp cât sistemul PREVENT este consolidat ca instrument de prevenire eficace. În privința progreselor legate de recomandarea 9, trebuie să se soluționeze actuala lipsă de claritate a normelor.

3.3. Obiectul de referință 3: combaterea corupției la nivel înalt

Durabilitatea Direcției Naționale Anticorupție și ireversibilitatea luptei împotriva corupției

Raportul din ianuarie 2017 a recunoscut progresele substanțiale înregistrate în combaterea corupției la nivel înalt. În acesta se sublinia, de asemenea, faptul că minimalizarea ori restrângerea domeniului de aplicare al corupției ca infracțiune sau provocările majore de natură să afecteze independența și eficiența parchetului anticorupție ar fi un regres. Evoluțiile care au avut loc de la raportul MCV din noiembrie 2017 au determinat Comisia să își reexamineze evaluarea. Practica de a se pune presiune pe instituțiile care au un rol esențial în lupta împotriva corupției a dat naștere unor îngrijorări din ce în ce mai mari cu privire la capacitatea lor de a continua să obțină rezultate și, prin urmare, la ireversibilitatea luptei împotriva corupției.

Direcția Națională Anticorupție (DNA) a constituit o țintă predilectă în ceea ce privește exercitarea unei presiuni de natură să aducă atingere independenței sale. Pe lângă criticile dure în spațiul public și în mass-media formulate de politicienii de rang înalt, faptul că atât în revocarea procurorului-șef în funcție al DNA, cât și în propunerea de numire a unui nou procuror-șef al DNA nu s-a ținut seama de avizul negativ al Consiliului Superior al Magistraturii a generat serioase îndoieli cu privire la acest proces (a se vedea mai sus). Ministrul justiției a lansat, de asemenea, procedurile de numire a unor noi adjuncți și șefi de sector, urmând aceeași procedură. De asemenea, legile justiției modificate dau naștere la potențiale dificultăți în ceea ce privește personalul, care ar putea fi nevoit să părăsească DNA. În luna octombrie, guvernul a adoptat o nouă ordonanță de urgență care ar modifica cerințele de vechime pentru procurorii DNA, ceea ce ar putea avea efecte negative suplimentare asupra capacității operaționale a DNA.

Presiunea a fost extinsă asupra Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ), în special asupra judecătorilor Secției penale. După cum s-a menționat mai sus, guvernul a sesizat Curtea Constituțională privind ICCJ. Aceasta se adaugă presiunii din interiorul sistemului judiciar, apărând controverse atunci când Consiliul Superior al Magistraturii nu a reînnoit mandatul președintelui Secției penale a ICCJ, care se ocupa de multe cazuri de corupție la nivel înalt, și atunci când Inspecția Judiciară a fost sesizată cu trimiteri care îl vizează pe președintele ICCJ (a se vedea mai sus).

Măsurile luate de guvern sunt reflectate, de asemenea, în reducerea evidentă a cooperării cu DNA, numeroase instituții publice precum ministerele, Curtea de Conturi și alte organe de control părând a fi mai reticente să notifice eventualele cazuri de fraudă și corupție[54].

[54] A se vedea raportul tehnic – obiectivul de referință 3.

Strict Secret

Înființarea, în temeiul legilor justiției modificate, a noii secții de anchetare a infracțiunilor comise de magistrați dă naștere unei îngrijorări deosebite în ceea ce privește lupta împotriva corupției, întrucât o nouă structură ar putea fi mai vulnerabilă în ceea ce privește independența decât a fost cazul până în prezent în ceea ce privește DNA, dat fiind că ar putea fi utilizată ca instrument suplimentar de intimidare a magistraților și de exercitare de presiuni asupra acestora. În plus, fiind un departament cu atribuții generale care acoperă toate categoriile de infracțiuni comise de magistrați, acestuia îi va lipsi, de asemenea, experiența în ceea ce privește anchetarea infracțiunilor de corupție specifice, iar impactul ar fi amplificat dacă anchetarea tuturor persoanelor care au legătură cu un caz în care este implicat un magistrat nu ar mai intra în competența DNA. În ceea ce privește cadrul juridic, modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, adoptate de parlament înainte de perioada de vară, ar putea submina, de asemenea, lupta împotriva corupției (a se vedea mai sus). În criticile larg răspândite cu privire la aceste modificări, a fost pus în evidență impactul asupra corupției. Pe lângă faptul că vor fi grav afectate anchetele, urmărirea penală și condamnarea, s-a restrâns domeniul de aplicare al mai multor fapte de corupție considerate a fi infracțiuni. Acest lucru a fost, de asemenea, un element important al avizului emis de Comisia de la Veneția privind codurile[55] și poate pune sub semnul întrebării compatibilitatea cu convențiile internaționale ratificate de România. Comisia de la Veneția subliniază faptul că, „*luate separat, dar, în special, din perspectiva efectului lor cumulativ, multe modificări vor afecta grav eficacitatea sistemului de justiție penală din România în ceea ce privește combaterea diferitelor forme de criminalitate, inclusiv a infracțiunilor legate de corupție, a infracțiunilor comise cu violență și a criminalității organizate.*” Nu există niciun indiciu care să ateste dezbaterea problemei compatibilității cu obligațiile internaționale în cadrul guvernului sau parlamentului. Unele dintre aceste modificări au fost declarate neconstituționale[56].

Recomandarea 10: *adoptarea unor criterii obiective pentru luarea și motivarea deciziilor de ridicare a imunității parlamentarilor pentru a se asigura faptul că imunitatea nu este folosită pentru a se evita cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție. De asemenea, guvernul ar putea avea în vedere modificarea legii pentru a limita imunitatea miniștrilor la perioada mandatului. Comisia de la Veneția și GRECO ar putea oferi asistență în ceea ce privește luarea acestor măsuri*[57]*. Parlamentul ar trebui să instituie un sistem de raportare periodică referitoare la deciziile adoptate de camerele sale cu privire la solicitările de ridicare a imunității și ar putea organiza o dezbatere publică, astfel încât Consiliul Superior al Magistraturii și societatea civilă să poată reacționa.*

Recomandarea 10 vizează răspunderea parlamentului pentru deciziile sale cu privire la cererile formulate de organele de urmărire penală de autorizare a măsurilor preventive, cum ar fi perchezițiile sau arestările, precum și cu privire la cererile de autorizare a anchetării unui membru al parlamentului atunci când acesta/aceasta deține sau a deținut și funcția de ministru. Aceasta este o competență prevăzută de Constituție, reflectând numeroase sisteme parlamentare în care imunitățile există pentru protejarea membrilor parlamentului în exercitarea mandatului pentru care au fost aleși. Recomandarea nu se referă la faptul că această competență există, ci la modul în care este exercitată. Rapoartele MCV anterioare au

[55] Avizul nr. 930/2018 al Comisiei de la Veneția.

[56] Decizia Curții Constituționale din 25 septembrie 2018 cu privire la Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție și Decizia Curții Constituționale din 25 octombrie 2018 cu privire la Codul penal.

[57] Grupul de state împotriva corupției (GRECO) a fost instituit în 1999 de către Consiliul Europei pentru a monitoriza respectarea standardelor în materie de anticorupție ale organizației.

Stiri Pe Surse

subliniat importanța unor criterii transparente pentru a ajuta parlamentul să demonstreze că își exercită această competență în mod obiectiv. Aceste criterii ar contribui, de asemenea, la evidențierea unei legături între respingerea unor cereri ale organelor de urmărire penală și protecția de care beneficiază membrii parlamentului în exercitarea mandatului pentru care au fost aleși, și nu la limitarea sau evitarea cercetării și urmăririi penale a infracțiunilor de corupție.

Raportul din noiembrie 2017 a salutat faptul că s-a luat în considerare nevoia de a se spori transparența cu privire la urmarea dată cererilor formulate de organele de urmărire penală. Cu toate acestea, în raport s-a precizat că era nevoie să se acționeze mai mult cu privire la recomandarea 10 și s-a reiterat recomandarea de a se solicita asistență din partea Comisiei de la Veneția și a GRECO. Comisia juridică a Camerei Deputaților și-a arătat deschiderea de a face trimitere la criteriile existente stabilite de Comisia de la Veneția, dar acest lucru nu a avut loc până în prezent[58] și nici nu a fost prevăzut în normele Camerei Deputaților sau ale Senatului.

În 2018, nu a existat nicio acțiune subsecventă cu privire la invitația adresată guvernului de a lua în considerare modificarea legislației pentru a se clarifica faptul că imunitatea ministerială se referă doar la acțiunile întreprinse de miniștri în timpul mandatului acestora. În cursul anului până în august 2018, președintele României a acceptat două cereri de începere a urmăririi penale împotriva unor foști miniștri care nu sunt membri ai parlamentului.

Recomandarea a menționat, de asemenea, prezentarea de rapoarte cu privire la decizii și organizarea unei dezbateri publice. Un prim pas în această direcție este faptul că dezbaterile care au loc în cadrul comisiilor parlamentare și al ședințelor plenare sunt transmise în direct și pot fi vizualizate online și într-o etapă ulterioară.

În urma unei analize referitoare la obiectivul de referință 3, Comisia poate confirma concluzia sa din noiembrie 2017, și anume că sunt necesare eforturi suplimentare cu privire la recomandarea 10. De asemenea, baza pentru evaluarea pozitivă la care s-a ajuns în ianuarie 2017 în ceea ce privește obiectivul de referință 3 a fost redeschisă de România. Prin urmare, nu se mai poate considera că recomandarea 10 este suficientă pentru a închide obiectivul de referință, iar în concluziile la prezentul raport se includ recomandări suplimentare în vederea închiderii obiectivului de referință.

3.4. Obiectivul de referință 4: combaterea corupției la toate nivelurile

Recomandarea 11: *continuarea punerii în aplicare a Strategiei naționale anticorupție, cu respectarea termenelor stabilite de guvern în august 2016. Ministrul justiției ar trebui să instituie un sistem de raportare cu privire la punerea în aplicare a Strategiei naționale anticorupție (inclusiv cu privire la statisticile referitoare la incidentele de integritate din administrația publică, detalii privind procedurile disciplinare și sancțiunile și informații referitoare la măsurile structurale aplicate în domeniile vulnerabile).*

Recomandarea 12: *asigurarea faptului că Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate este operațională pe deplin și efectiv, astfel încât să poată publica primul raport anual cu informații statistice fiabile privind confiscarea de bunuri provenite din*

[58] În perioada septembrie 2017 - august 2018 s-a înregistrat o singură cerere de autorizare a începerii urmăririi penale a unui fost ministru, în prezent membru al parlamentului. Camera Deputaților a respins cererea. Nu s-a făcut nicio trimitere la criterii.

Stiri pe surse.ro

săvârșirea de infracțiuni. Agenția ar trebui să instituie un sistem de raportare periodică cu privire la dezvoltarea capacității sale administrative, la rezultatele obținute în confiscarea și gestionarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

Strategia națională anticorupție

În anul care a trecut s-au înregistrat în continuare progrese în ceea ce privește Strategia națională anticorupție. În martie 2018, Secretariatul tehnic din cadrul Ministerului de Justiție și-a publicat primul raport de monitorizare[59]. Secretariatul tehnic a continuat să organizeze evaluări tematice ale instituțiilor publice, cu scopul de a verifica modul în care aceste instituții definesc riscurile de corupție în domenii cheie și măsurile în vigoare pentru a preveni incidentele. Evaluările *inter pares* vor beneficia de sprijin prin intermediul fondurilor UE Punerea în aplicare a strategiei pare să fi înregistrat progrese în unele sectoare importante și vulnerabile, în special în educație, la nivelul Ministerului de Interne și la nivel local, progresele fiind mai puțin evidente în domeniul sănătății.

Unul dintre obiectivele strategiei este de a îmbunătăți performanța în ceea ce privește lupta împotriva corupției prin aplicarea de sancțiuni penale și administrative. În cursul anului trecut, Agenția Națională de Integritate și Direcția Națională Anticorupție și-au continuat activitatea, iar Parchetul General a continuat urmărirea penală a infracțiunilor de corupție care nu se încadrează în domeniul de competență al DNA[60]. Cu toate acestea, după cum s-a precizat mai sus, eficacitatea acestor instituții-cheie a fost contestată, iar mai multe inițiative legislative în curs ridică probleme în ceea ce privește posibilul lor efect asupra punerii în aplicare a strategiei și transmit un semnal contradictoriu în ceea ce privește sprijinul politic pentru continuarea acțiunilor de prevenire și sancționare a corupției. Printre aceste inițiative se numără modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, precum și cadrului de integritate, cu riscul de a se produce un impact la toate nivelurile administrației publice.

Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate

Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) este acum pe deplin operațională și a continuat să își dezvolte activitatea și prezintă acest fapt în mod clar în rapoartele anuale. De asemenea, agenția a înregistrat progrese în ceea ce privește dezvoltarea unui sistem național integrat de monitorizare a măsurilor luate de autorități în fiecare etapă a procesului de recuperare a bunurilor. Cu toate acestea, ANABI are potențialul de a se dezvolta în continuare. Un element important ar fi să își dezvolte activitățile cu privire la reutilizarea publică și socială a bunurilor confiscate, în cazul în care legislația prevede sprijin pentru proiecte ale societății civile precum cele în domeniul educației juridice, al prevenirii criminalității, al asistenței acordate victimelor și alte proiecte de interes public. Din cauza capacității administrative insuficiente, agenția nu a reușit până în prezent să lanseze o cerere de propuneri în acest domeniu. În octombrie 2018, agenția funcționa cu un personal de numai 20 de persoane din cele 35 de posturi prevăzute, ceea ce limitează acțiunea agenției strict la activitățile de bază[61].

În urma unei analize referitoare la obiectivul de referință 4, Comisia poate confirma concluzia sa din noiembrie 2017, și anume că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se înregistra progrese în vederea închiderii acestui obiectiv de referință. Prevenirea corupției

[59] Raport de progres privind implementarea Strategiei naționale anticorupție 2016-2020 în anul 2017 https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare.

[60] Rezultatele instituțiilor sunt prezentate în detaliu în raportul tehnic.

[61] Recent, s-au aprobat unele proceduri de recrutare.

Stiri Pesti Pro

este îngreunată de evoluțiile politice, care subminează credibilitatea progreselor (recomandarea 11). În ceea ce privește recomandarea 12, Comisia poate concluziona că această recomandare este îndeplinită, însă va fi important să se asigure resurse umane suficiente pentru ANABI.

4. CONCLUZIE

În cursul celor douăsprezece luni care s-au scurs din noiembrie 2017, România a luat unele măsuri pentru a pune în aplicare recomandările prezentate în raportul din ianuarie 2017. În conformitate cu evaluarea inclusă în prezentul raport, Comisia este de părere că se poate considera că recomandările 8 și 12 sunt îndeplinite și că s-au înregistrat progrese suplimentare cu privire la recomandările 5 și 9.

Cu toate acestea, evaluarea din raportul din ianuarie 2017 a fost întotdeauna condiționată de evitarea măsurilor negative care pun sub semnul întrebării progresele înregistrate în ultimii 10 ani. Intrarea în vigoare a legilor justiției revizuite, precum și presiunea exercitată asupra independenței sistemului judiciar, în general, și asupra Direcției Naționale Anticorupție, în particular, la fel ca și alte măsuri care subminează lupta împotriva corupției au anulat progresele înregistrate sau au pus sub semnul întrebării ireversibilitatea progreselor înregistrate, în special în ceea ce privește obiectivele de referință 1 și 3.

Drept urmare, cele douăsprezece recomandări formulate în raportul din ianuarie 2017 nu mai sunt suficiente pentru a închide MCV, în conformitate cu obiectivul stabilit de președintele Juncker, iar prezentul raport include recomandări suplimentare în vederea închiderii MCV. În acest sens, va fi necesar ca instituțiile-cheie din România să facă dovada unui angajament ferm față de independența sistemului judiciar și lupta împotriva corupției, care sunt pietre de temelie indispensabile, și să acționeze pentru refacerea capacității naționale de garanții și de control și echilibru, astfel încât să se poată lua măsuri atunci când există riscul de regres.

Pentru remedierea situației, se recomandă următoarele măsuri:

Legile justiției

- Suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgențe subsecvente.
- Revizuirea legilor justiției, ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul MCV, precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO.

Numiri/revocări în cadrul sistemului judiciar

- Suspendarea imediată a tuturor procedurilor în curs de numire și revocare a procurorilor de rang înalt.
- Relansarea unui proces de numire a unui procuror-șef al DNA cu experiență dovedită în urmărirea penală a infracțiunilor de corupție și cu un mandat clar pentru DNA de a continua efectuarea de anchete profesioniste, independente și imparțiale în materie de corupție.
- Numirea imediată, de către Consiliul Superior al Magistraturii, a echipei interimare de conducere a Inspecției Judiciare și numirea, în termen de trei luni, prin concurs, a unei noi conduceri a Inspecției Judiciare.
- Respectarea avizelor negative ale Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la numirea în posturi de conducere a procurorilor sau la revocarea procurorilor care ocupă posturi de conducere, până la instituirea unui nou cadru legislativ în conformitate cu recomandarea 1 formulată în ianuarie 2017.

Stiripesurse.ro

Codul penal și Codul de procedură penală

- Înghețarea intrării în vigoare a modificărilor aduse Codului penal și Codului de procedură penală.
- Redeschiderea procesului de revizuire a Codului penal și a Codului de procedură penală, ținând seama pe deplin de necesitatea de a se asigura compatibilitatea cu dreptul UE și cu instrumentele internaționale de luptă împotriva corupției, precum și de recomandările formulate în cadrul MCV și de avizul Comisiei de la Veneția.

Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape situația și va efectua o evaluare a acesteia înainte de încheierea mandatului actualei Comisii. Punerea imediată în aplicare a măsurilor suplimentare este esențială pentru a repune procesul de reformă pe calea cea bună și pentru a reintra pe traiectoria încheierii MCV, astfel cum se menționa în raportul din ianuarie 2017.

stiripesurse.ro