



Strasbourg, 13.11.2018  
SWD(2018) 551 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**ROMÂNIA : Raport tehnic**

*care însoțește documentul*

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

{COM(2018) 851 final}

Obiectivele de referință pe care trebuie să le atingă România în temeiul Deciziei Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției<sup>1</sup>:

Obiectivul de referință nr. 1: Garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală

Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive

Obiectivul de referință nr. 3: Consolidarea progreselor realizate deja, concomitent cu realizarea în continuare de investigații profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt

Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale

#### **Listă de acronime**

**ANABI:** Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate

**ANAF:** Agenția Națională de Administrare Fiscală

**ANI:** Agenția Națională de Integritate

**ANAP:** Agenția Națională pentru Achiziții Publice

**ARO:** Biroul de recuperare a activelor

**CCJE:** Consiliul consultativ al judecătorilor europeni din cadrul Consiliului Europei

**CCR:** Curtea Constituțională a României

**MCV:** Mecanismul de cooperare și de verificare

**DGA:** Direcția Generală Anticorupție – Ministerul Afacerilor Interne

**DIICOT:** Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism

**DLAF:** Departamentul pentru lupta antifraudă

**DNA:** Direcția Națională Anticorupție

**CEDO:** Curtea Europeană a Drepturilor Omului

**FEDR:** Fondul european de dezvoltare regională

**FSE:** Fondul social european

**ÎCCJ:** Înalta Curte de Casație și Justiție

**MJ:** Ministerul Justiției

**SNA:** Strategia Națională Anticorupție

**CNI:** Consiliul Național de Integritate

**INM:** Institutul Național al Magistraturii

**CSM:** Consiliul Superior al Magistraturii

**Trimiterile la „rapoartele MCV”** se referă la rapoartele Comisiei privind progresele înregistrate și la rapoartele tehnice care le însoțesc.

**Raportul MCV din 2016:** COM(2016) 41 și SWD(2016) 16 – *Raportul privind progresele înregistrate în 2015*

**Raportul MCV din ianuarie 2017:** COM(2017) 44 și SWD(2017) 25 – *Raportul privind progresele înregistrate începând din 2007 și în 2016*

---

<sup>1</sup> Rapoartele MCV anterioare pot fi consultate la următoarea adresă: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_ro](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_ro)

**Raportul MCV din ianuarie 2017:** COM(2017) 751 și SWD(2017) 701 – *Raportul privind progresele înregistrate în 2017*

## 1. INTRODUCERE

Prezentul raport tehnic rezumă informațiile pe care Comisia le-a utilizat ca bază pentru evaluarea progresului României în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV) de la ultimul raport MCV din noiembrie 2017.

Aceste informații au fost colectate dintr-o multitudine de surse. Comisia a avut avantajul de a lucra îndeaproape cu autoritățile competente din România, furnizând informații privind progresele înregistrate în rapoarte detaliate, precum și în cadrul reuniunilor directe<sup>2</sup>. Contactele Comisiei cu administrația și societatea românească în întreaga gamă de politici ale UE, inclusiv prin intermediul semestrului european de guvernare economică, contribuie la întocmirea rapoartelor MCV. În afară de contactele oficiale cu autoritățile române, Comisia se întâlnește cu organizații neguvernamentale active în domeniul reformei judiciare și al luptei împotriva corupției, cu asociații profesionale de judecători și procurori și cu reprezentanți ai altor state membre ale UE în România. În linii mai generale, Comisia se bazează, de asemenea, pe diversele studii și rapoarte puse la dispoziție de instituții internaționale și de alți observatori independenți din domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției.<sup>3</sup>

De la data adoptării obiectivelor de referință cuprinse în MCV, au avut loc evoluții majore în ceea ce privește jurisprudența Curții de Justiție și a CEDO, standardele și cele mai bune practici internaționale<sup>4</sup> și disponibilitatea unor informații comparative privind sistemele judiciare naționale din UE,<sup>5</sup> care contribuie, de asemenea, la conturarea unei imagini obiective și comparabile a evoluției sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției în România.

De asemenea, Comisia sprijină eforturile depuse de România în vederea atingerii obiectivelor MCV prin acordarea de finanțare în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, precum și prin intermediul Fondului pentru securitate internă – Poliție. În perioada 2014-2020, prin Programul Operațional Capacitate Administrativă din cadrul Fondului social european (FSE) se va oferi finanțare în valoare de aproximativ 100 de milioane EUR pentru proiecte de reformă judiciară, care sunt legate de dezvoltarea gestionării strategice a sistemului judiciar, consolidarea capacităților instituțiilor și îmbunătățirea performanței acestora și a performanței celor care exercită profesii în domeniul judiciar (judecători, grefieri, procurori etc.), precum și pentru campaniile de informare și de educare în domeniul judiciar și pentru îmbunătățirea transparenței și a integrității la nivelul sistemului judiciar. În plus, FSE sprijină, de asemenea, reforme și îmbunătățiri în domeniul achizițiilor publice (cu aproximativ 10 milioane EUR contractate până în prezent), precum și punerea în aplicare a strategiei naționale anticorupție la nivel local. Vor fi investite resurse în valoare de până la 15 milioane EUR din cadrul FEDR în consolidarea capacității și în acordarea de asistență tehnică pentru achizițiile publice,

---

<sup>2</sup> În 2018, serviciile Comisiei au efectuat trei misiuni de informare în România. Au avut loc reuniuni cu reprezentanți ai Ministerului Justiției, ai Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF), ai Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), ai Înaltei Curți de Casație și Justiție (ÎCCJ), ai Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), cu Procurorul general, cu reprezentanți ai Direcției Naționale Anticorupție (DNA), ai Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT), ai Inspecției Judiciare, ai Agenției Naționale de Integritate (ANI), cu membri ai Camerei Deputaților, cu membri ai Senatului, cu reprezentanți ai Curții Constituționale, precum și cu organizații neguvernamentale care își desfășoară activitatea în domeniul proiectelor privind reforma sistemului judiciar și combaterea corupției și cu asociații ale judecătorilor și procurorilor. De asemenea, Comisia are în București un consilier rezident în materie de MCV.

<sup>3</sup> În special, Grupul de state împotriva corupției din cadrul Consiliului Europei (GRECO) a emis în aprilie 2018 un raport special referitor la modificările privind legile justiției [Greco-AdHocRep (2018)2], iar Comisia de la Veneția a adoptat în octombrie 2018 două avize referitoare la modificările privind legile justiției (avizul 924/2018) și la modificările privind codurile penale și codul de procedură penală (avizul 930/2018).

<sup>4</sup> Cele mai importante sunt evoluțiile înregistrate în privința jurisprudenței Curții de Justiție în materie de independență judiciară, a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) privind dreptul la un proces echitabil, în ceea ce privește Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, rapoartele Comisiei de la Veneția cu privire la standardele europene în ceea ce privește independența sistemului judiciar, precum și indicatorii Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ).

<sup>5</sup> Inclusiv Tabloul de bord al UE privind justiția: <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/>.

în acțiunile de prevenire a fraudei ale autorităților de management, precum și în Departamentul pentru lupta antifraudă (DLAF). Finanțarea din fonduri ale UE poate face, de asemenea, obiectul unor acorduri încheiate cu Comisia cu privire la strategii și la punerea în aplicare a unor acțiuni (condiționalități ex-ante pentru utilizarea fondurilor). În ultimii ani, România a beneficiat, de asemenea, de sprijin bilateral din partea statelor membre ale UE<sup>6</sup>.

Decizia Comisiei din 2006 cu privire la instituirea MCV a definit patru obiective de referință pentru România. Cele patru obiective de referință au fost concepute conform contextului de atunci, iar formularea lor concretă reflectă acest lucru, însă temele subiacente au rămas pe deplin relevante.

La 25 ianuarie 2017, Comisia a adoptat o evaluare cuprinzătoare a progreselor înregistrate de România în ultimii 10 ani în ceea ce privește reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției. Raportul respectiv a prezentat o perspectivă pe termen lung menită să identifice principalele măsuri care mai trebuie întreprinse în vederea realizării obiectivelor MCV. Multe dintre acestea vizează responsabilitatea și responsabilizarea impuse de autoritățile române și garanțiile interne necesare pentru a se garanta faptul că progresele înregistrate sunt ireversibile. Odată întreprinse acțiunile prevăzute la un obiectiv de referință, se consideră că obiectivul în cauză este îndeplinit provizoriu. Atunci când toate obiectivele de referință ajung în această etapă, MCV se va încheia. În urma acestui proces au rezultat cele douăsprezece recomandări finale formulate în raportul MCV din ianuarie 2017. Prin urmare, respectarea acestor douăsprezece recomandări poate fi considerată suficientă pentru îndeplinirea obiectivelor MCV – mai puțin în cazul în care este evident că evoluția situației anulează progresele înregistrate care au stat la baza evaluării de referință din ianuarie 2017.

La 15 noiembrie 2017, Comisia a adoptat raportul privind mecanismul de cooperare și verificare, care se concentrează asupra progreselor înregistrate în cadrul fiecăreia dintre recomandările esențiale rămase neabordate, incluzând, de asemenea, după caz, o evaluare a evoluțiilor care ar putea pune sub semnul întrebării evaluările pozitive anterioare. Acest ultim raport cuprinde următoarele concluzii: „În cursul perioadei de nouă luni de la raportul din ianuarie 2017 în care s-au stabilit principalele recomandări pentru îndeplinirea tuturor obiectivelor de referință cuprinse în MCV, s-au realizat progrese cu privire la o serie de recomandări, în special 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 progrese 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.

*Pe această bază, deși progresele înregistrate au adus unele obiective de referință mai aproape de îndeplinire, Comisia nu poate încă să concluzioneze că, în această etapă, vreunul dintre obiectivele de referință este îndeplinit în mod satisfăcător. ”<sup>7</sup>*

## **2. PROGRESELE ÎNREGISTRATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PRINCIPALELE MĂSURI CARE MAI TREBUIE ÎNTREPRINSE**

În raportul din noiembrie 2017, s-a păstrat accentul în special asupra principalelor măsuri care mai trebuie întreprinse, identificate în raportul MCV din ianuarie 2017 și asupra acțiunilor întreprinse de autoritățile române în vederea punerii în aplicare a recomandărilor. Cu toate acestea, având în vedere evoluțiile înregistrate începând din ianuarie 2017 și după cum s-a subliniat în raportul Comisiei, este, de asemenea, necesar să se prezinte aspecte mai ample, care ar putea să indice dacă progresele pe care se baza evaluarea inițială din ianuarie 2017 au fost compromise.

---

<sup>6</sup> Finanțarea din partea Spațiului Economic European (Norvegia) vine în completarea finanțării naționale și a finanțării acordate de UE pentru reforma sistemului judiciar.

<sup>7</sup> COM(2017)751, p. 12.

**Obiectivul de referință nr. 1: garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală**

De la raportul din noiembrie 2017, au existat o serie de evoluții cu implicații importante asupra obiectivului de referință nr. 1. Acestea sunt prezentate pe scurt în continuare, înainte de a analiza în mod concret recomandările din cadrul acestui obiectiv de referință.

***Legile justiției***

Cele trei legi ale justiției adoptate în 2004 definesc statutul magistraților și organizează sistemul judiciar și Consiliul Superior al Magistraturii<sup>8</sup>. Prin urmare, acestea sunt esențiale pentru promovarea independenței magistraților și a bunei funcționări a sistemului judiciar. Legile justiției au constituit o bază esențială pentru evaluarea pozitivă a progresului înregistrat de România în raportul MCV din ianuarie 2017.

La momentul adoptării raportului din noiembrie 2017, în Parlament tocmai începuse procesul de modificare a celor trei legi ale justiției. Raportul atrăgea atenția că unele dintre modificările propuse vizau independența judiciară și ridicau întrebări cu privire la necesitatea reanalizării evaluării din ianuarie 2017. Comisia a subliniat faptul că asigurarea de către Guvern și Parlament a unui proces legislativ deschis, transparent și constructiv cu privire la legile justiției va fi esențială. Aceasta a reiterat punctul de vedere al Consiliului consultativ al judecătorilor europeni din cadrul Consiliului Europei cu privire la importanța implicării magistraților în elaborarea legislației.<sup>9</sup>

Legile modificate de către Parlament au fost promulgate de președintele României. La momentul redactării prezentului raport, alte modificări au fost introduse ex-post prin ordonanțe de urgență ale Guvernului<sup>10</sup>, amânând foarte selectiv intrarea în vigoare a anumitor dispoziții criticate de Comisia de la Veneția, dar accentuând unele dintre problemele evidențiate deja. Avizul Comisiei de la Veneția privind legile justiției concluzionează că „*Deși o serie de îmbunătățiri binevenite au fost aduse propunerilor legislative în urma criticilor și a mai multor decizii ale Curții Constituționale, ar fi greu să nu fie sesizat pericolul ca, luate împreună, aceste instrumente să conducă la presiuni asupra judecătorilor și procurorilor și, în cele din urmă, să submineze independența sistemului judiciar și a membrilor săi și, în combinație cu dispozițiile referitoare la pensionarea anticipată, să submineze eficiența și calitatea justiției, cu consecințe negative asupra luptei împotriva corupției.*”<sup>11</sup>.

Dincolo de schimbările cele mai problematice evidențiate în avizul Comisiei de la Veneția, există modificări în legile justiției care privesc organizarea practică a instanțelor și a parchetelor și desfășurarea procedurilor judiciare care au fost introduse fără efectuarea unei evaluări a impactului, iar impactul viitor al acestor modificări asupra eficacității sistemului judiciar este, prin urmare, dificil de stabilit.

***Preocupări cu privire la conținutul legilor justiției***

Amploarea modificărilor celor trei legi ale justiției este considerabilă. Multe dintre amendamente au adus modificări importante legate de modernizarea anumitor aspecte referitoare la resursele umane (cum ar fi abordarea chestiunilor legate de concediile medicale de lungă durată sau de promovări) și au fost discutate în cadrul sistemului judiciar începând din 2015. Alte schimbări au fost considerate necesare pentru alinierea legilor la deciziile Curții Constituționale.

Cu toate acestea, alte modificări au constituit o sursă majoră de îngrijorare în rândul magistraților și al observatorilor, inclusiv al societății civile. Unele dintre acestea ar putea crea condițiile pentru

<sup>8</sup> Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților; Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară; Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii

<sup>9</sup> Poziția autorităților judiciare și relația acestora cu celelalte puteri în stat într-o democrație modernă prevede că „*autoritățile judiciare ar trebui să fie consultate și să participe activ la elaborarea legislației referitoare la statutul acestora și la funcționarea sistemului judiciar*”. Avizul nr. 18 (2015).

<sup>10</sup> Ordonanța de urgență nr. 92/2018, Ordonanța de urgență nr. 90/2018.

<sup>11</sup> Comisia de la Veneția, avizul nr. 924/2018 – punctul 164.

exercitarea de presiuni asupra judecătorilor și a procurorilor, subminând astfel independența sistemului judiciar. Această situație implică, de asemenea, un potențial mai mare de ingerință în cazurile individuale. Aceste preocupări au fost reiterate de GRECO și de Comisia de la Veneția. În avizul său, Comisia de la Veneția a evidențiat o serie de aspecte ale legilor „care, luate separat, dar mai ales având în vedere efectul lor cumulativ în contextul politic complex din România, sunt susceptibile să submineze independența judecătorilor și procurorilor români și încrederea în justiție.”<sup>12</sup>

Mai multe modificări problematice afectează independența magistraților și limitează rolul Consiliului Superior al Magistraturii, care este garantul independenței sistemului judiciar:

- Noul sistem de numire și revocare a procurorilor-șefi și rolul ministrului justiției (a se vedea mai jos);
- Limitări cu privire la libertatea de exprimare și de informare. În primul rând, o modificare prevede obligația ca magistrații să se abțină de la „manifestarea sau exprimarea defăimătoare în raport cu celelalte puteri ale statului”. În timp ce obligația generală de abținere este de înțeles, evidențierea unei protecții speciale față de alte puteri ale statului pune sub semnul întrebării capacitatea magistraților de a se exprima cu privire la anumite chestiuni și la modificările legislative care afectează funcționarea justiției. Acest lucru ar putea afecta chiar rolul CSM de apărare a judecătorilor și a procurorilor împotriva unor declarații publice din partea altor organisme ale statului, ceea ce poate prejudicia independența sistemului judiciar. În al doilea rând, există o preocupare legată de faptul că o modificare a Codului de procedură penală va împiedica autoritățile publice și instanțele să furnizeze informații cu privire la procedurile penale. Acest lucru poate fi în detrimentul dreptului publicului (și al posibilelor victime) de a fi informat.
- Noi dispoziții referitoare la răspunderea materială a magistraților. Aceste dispoziții au fost percepute ca oferind posibilitatea de fi utilizate ca un mijloc de exercitare a unor presiuni asupra magistraților. Acestea oferă Ministerului Finanțelor posibilitatea ca, pe baza propriei evaluări, să lanseze o acțiune în regres împotriva unui magistrat care a comis o eroare judiciară, cu un rol consultativ pentru Inspekția Judiciară. Rolul decisiv în stabilirea acțiunii este acordat Inspekției Judiciare și Ministerului Finanțelor, nu Consiliului Superior al Magistraturii (având în vedere responsabilitățile acestuia atât în ceea ce privește independența judiciară, cât și răspunderea disciplinară).
- O nouă secție pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați. Crearea acestui nou serviciu ar putea fi percepută ca un instrument (suplimentar) pentru a exercita presiuni asupra judecătorilor. Justificarea aplicării unui tratament special în cazul magistraților în comparație cu alți funcționari publici nu a fost clarificată. În plus, Direcția Națională Anticorupție (DNA) are deja o experiență solidă în investigarea și urmărirea cazurilor de corupție din rândul magistraților.
- Revocarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. Posibilitatea revocării membrilor CSM printr-o moțiune de cenzură/o petiție din partea instanțelor și a parchetelor riscă să afecteze echilibrul dintre răspunderea și stabilitatea și independența membrilor CSM<sup>13</sup>.
- Eliminarea din statutul procurorilor a referinței anterioare la independența acestora. Ținând seama de efectul cumulativ cu alte măsuri și având în vedere contextul politic complex existent în prezent în România, acest lucru tinde și mai mult să consolideze controlul ierarhic și autoritatea ministrului justiției și implică riscul apariției unor interferențe politice în cauzele penale<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Comisia de la Veneția, avizul nr. 924/2018 – punctul 161.

<sup>13</sup> Ordonanța de urgență nr. 92/2018 modifică ulterior dispozițiile privind revocarea membrilor CSM.

<sup>14</sup> Deși Comisia de la Veneția admite că nu există standarde comune care să reclame mai multă independență pentru parchete și că există „o pluralitate de modele” în această materie, doar în câteva dintre statele membre ale Consiliului Europei parchetul este plasat în autoritatea executivă și subordonat Ministerului Justiției (e.g. Austria, Danemarca, Germania, Țările de Jos) și se remarcă „o tendință larg răspândită de a acorda mai multă independență parchetelor mai degrabă decât de a le subordona sau lega de executiv”. „În special, în ceea ce privește România, Comisia de la Veneția a subliniat necesitatea de a spori independența procurorilor” (Avizul nr. 924/2018).

În plus, modificările precum stimularea pensionării anticipate<sup>15</sup> și perioada de formare sporită pentru intrarea în magistratură<sup>16</sup> creează riscuri serioase de perturbare a gestionării resurselor umane în sistemul judiciar, cu consecințe asupra eficienței și a calității acestuia. Alte câteva modificări ridică mai puține probleme evidente, dar ar putea afecta funcționarea zilnică a instanțelor și a parchetelor, iar dificultățile rezultate în urma introducerii lor par să nu fi fost analizate în mod corespunzător<sup>17</sup>. Impacturile individuale și cumulative ale modificărilor nu au făcut obiectul unor evaluări ale impactului, în timp ce multe dintre modificările propuse au implicații în termeni de resurse manageriale, umane și financiare.

Aceste preocupări au fost deja reflectate în concluziile și recomandările raportului GRECO din martie 2018<sup>18</sup> și au fost confirmate din nou în concluziile avizului Comisiei de la Veneția din 20 octombrie 2018. Comisia de la Veneția a emis, de asemenea, recomandări pentru ca România să abordeze problemele identificate în privința legilor.<sup>19</sup>

### *Introducerea legilor justiției*

În august 2017, ministrul justiției a prezentat liniile principale ale modificărilor planificate a fi aduse celor trei legi. În octombrie 2017, Parlamentul a lansat dezbaterile privind trei noi inițiative legislative referitoare la cele trei legi, pe baza proiectelor prezentate de membrii Parlamentului. Modificările au fost adoptate la sfârșitul lunii decembrie 2017 de către Parlamentul României. Începând cu anul 2015, s-a avut în vedere posibilitatea lansării unei eventuale reforme a celor trei legi, însă aceste proiecte anterioare au fost abandonate în cele din urmă în favoarea noilor modificări, care au beneficiat de un proces de adoptare accelerat în Parlament. Progresul lent înregistrat în ceea ce privește modificările din anul 2015 a ridicat întrebări suplimentare privind motivul caracterului atât de urgent al procesului din 2017. Modificările au fost încredințate unei comisii speciale mixte a celor două camere ale Parlamentului, înființată în acest scop special.

Din cauza procedurii parlamentare accelerate, au existat puține oportunități ca modificările propuse a fi aduse acestor legi esențiale ale justiției să facă obiectul consultărilor cu magistrații, cu alte părți interesate și cu societatea civilă. Mulți interlocutori-cheie din sistemul judiciar și-au exprimat totuși punctul de vedere, iar concluziile acestora au fost deseori extrem de critice. Au existat astfel două avize negative din partea CSM, avize ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și o cerere de retragere a proiectelor de modificare semnată de aproape 4 000 de magistrați, precum și proteste de stradă și avertismente din partea societății civile. Au existat, de asemenea, solicitări de amânare a procesului de adoptare a modificărilor până după o evaluare efectuată de Comisia de la Veneția, care ar fi putut recomanda soluții practice pentru abordarea celor mai controversate probleme ridicate de modificările propuse. Comisia de la Veneția și-a exprimat regretul că procesul actual nu a putut beneficia de o dezbatere vastă și cuprinzătoare<sup>20</sup>.

Legile modificate care au fost adoptate au fost contestate de mai multe ori în fața Curții Constituționale, de către președintele României, de partidele de opoziție din Parlament, precum și de Înalta Curte de Casație și Justiție. Contestațiile au abordat potențiale chestiuni legate de constituționalitate, însă verificările caracterului constituțional al modificărilor nu includ și aspecte care pot avea un impactul potențial asupra calității și a eficienței funcționării instanțelor și a parchetelor.

<sup>15</sup> Pensionarea după numai 20 de ani de serviciu, cu o pensie ușor redusă (și fără cerințe referitoare la vârstă).

<sup>16</sup> Modificarea mărește durata perioadei de formare din cadrul Institutului Național al Magistraturii (INM) de la doi la patru ani și perioada de probă de la un an la doi ani. Aceasta înseamnă un posibil gol de patru ani pentru admiterea judecătorilor și a procurorilor prin intermediul INM. Crearea de noi căi pentru intrarea în magistratură pentru completarea golurilor generează alte riscuri. Rapoartele MCV succesive au recunoscut că majoritatea magistraților recrutați prin intermediul INM au contribuit în mod semnificativ la profesionalizarea și independența magistraturii române.

<sup>17</sup> Printre exemple se numără modificările privind numărul de judecători care alcătuiesc completurile și normele de delegare a personalului.

<sup>18</sup> Pe baza amendamentelor adoptate de Parlament în decembrie 2017 – Greco-AdHocRep(2018)2.

<sup>19</sup> Pe baza legilor modificate, astfel cum au fost promulgate – Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția.

<sup>20</sup> Comisia de la Veneția, avizul nr. 924/2018 – punctul 158.



În recomandările sale inițiale, precum și în raportul din noiembrie 2017, Comisia a subliniat rolul Comisiei de la Veneția. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția a fost sesizată abia în aprilie 2018, nu de autoritățile române, ci de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. Avizul Comisiei de la Veneția privind modificarea legilor justiției pare să nu fi avut niciun impact asupra calendarului accelerat al legilor și nu a făcut obiectul unei dezbateri în Parlament. Rezultatul a fost că recomandările Comisiei de la Veneția au venit atunci când căile interne de atac fuseseră epuizate. Președintele a fost obligat să promulgeze legile: legea privind organizarea judiciară a fost promulgată în luna iulie, legea privind Consiliul Superior al Magistraturii a fost promulgată în luna septembrie, iar legea privind statutul magistraților a fost promulgată în luna octombrie.

De îndată ce a fost promulgată legea privind organizarea judiciară, Înalta Curte de Casație și Justiție a fost criticată pentru că nu a schimbat completurile de soluționare a căilor de atac în conformitate cu noua lege<sup>21</sup>. Controversa s-a amplificat în momentul în care Inspekția Judiciară a anunțat începutul unei posibile investigații disciplinare împotriva președintelui Înaltei Curți la sfârșitul lunii august. La începutul lunii octombrie, Guvernul a sesizat Curtea Constituțională în legătură cu Înalta Curte, invocând un conflict de natură constituțională cu Parlamentul României referitor la punerea în aplicare a legii modificate privind organizarea judiciară<sup>22</sup>.

La 10 octombrie, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență cu privire la măsurile provizorii necesare pentru înființarea noii secții speciale de urmărire penală pentru investigarea magistraților<sup>23</sup>. Ordonanța modifică *ad interim* normele și criteriile pentru numirea procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a procurorilor din cadrul secției<sup>24</sup>. Acest lucru a părut să intre în conflict cu unul dintre argumentele utilizate mai devreme în cursul anului pentru a-i liniști pe cei care criticau înființarea secției, și anume argumentul privind faptul că organizarea procedurii de numire ar intra în întregime în competența Consiliului Superior al Magistraturii și ar oferi garanții procedurale importante. În avizul său, Comisia de la Veneția a subliniat importanța garanțiilor procedurale, cum ar fi organizarea unui concurs bazat pe proiecte pentru postul de procuror general și implicarea plenului CSM (și anume, judecători și procurori) în procedura de numire<sup>25</sup>. CSM a aplicat normele modificate prevăzute de ordonanța de urgență, iar președintele CSM a emis o declarație la 23 octombrie, dată la care secția a intrat în funcțiune<sup>26</sup>.

La 15 octombrie, Guvernul a adoptat o altă ordonanță de urgență, prin care modifica Legea privind statutul magistraților<sup>27</sup>. Acest text amână intrarea în vigoare a dispozițiilor privind pensionarea anticipată a magistraților până la 1 ianuarie 2020 și temporizează punerea în aplicare a dispozițiilor privind completurile formate din trei judecători. În același timp, adaugă și alte condiții de vechime pentru procurorii din cadrul Direcției Naționale Anticorupție și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, prin adăugarea unei experiențe obligatorii de 10 ani. Pe lângă amânarea intrării în vigoare a anumitor dispoziții problematice (fără însă a le elimina

<sup>21</sup> Chestiunea se referă la componența completurilor de soluționare a căilor de atac în materie penală.

<sup>22</sup> <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-329>. Conflictul se referă, de asemenea, la constituirea de completuri de soluționare a căilor de atac începând din 2013. Curtea Constituțională a statuat la 7 noiembrie 2018, admitând conflictul. Considerentele care stau la baza hotărârii nu au fost publicate încă.

<sup>23</sup> Ordonanța de urgență nr. 90/2018 *privind unele măsuri de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați* modifică legea justiției privind organizarea judiciară (Legea nr. 304/2004 modificată), care a intrat în vigoare în iulie 2018

<sup>24</sup> Modificările vizează comisia de concurs care face selecția candidaților (cel puțin 3 membri în loc de 4 – în practică au existat 3 judecători și niciun procuror), documentele care trebuie furnizate (numai o scrisoare și orice alte documente considerate relevante pentru postul de procuror-șef, în locul unui concurs bazat pe proiecte), faptul că documentele furnizate de candidați nu mai trebuie în mod obligatoriu făcute publice, modificarea criteriilor de selecție pentru procurorii secției, numirile urmând să fie efectuate de către președintele CSM, și nu de plenul CSM.

<sup>25</sup> Comisia de la Veneția, avizul nr. 924/2018 – punctele 85-87.

<sup>26</sup> <https://www.csm1909.ro/299/6185/COMUNICAT-DE-PRES%C4%82-privind-opera%C5%A3ionalizarea-Sec%C5%A3iei-pentru-investigarea-infrac%C5%A3iunilor-din-justi%C5%A3ie> - (23.10.2018)

<sup>27</sup> Ordonanța de urgență nr. 92/2018.

complet), Ordonanța de urgență modifică regulile de organizare a parchetelor și consolidează competența ministrului justiției de a declanșa proceduri disciplinare în mod specific împotriva procurorilor<sup>28</sup>.

#### *Cooperarea dintre serviciile de informații și instituțiile judiciare*

S-a stârnit o dezbatere specială privind cooperarea în cauzele penale dintre Serviciul Român de Informații (SRI) și diverse instituții judiciare, inclusiv DNA și Parchetul General. În special, s-a susținut că protocoalele de cooperare clasificate încheiate între SRI și diferitele instituții judiciare au condus la practicarea pe scară largă a unor abuzuri și la colectarea ilegală a probelor în procedurile penale, cu precădere în ceea ce privește măsurile de supraveghere tehnică precum interceptările. Dat fiind rolul instanțelor de a stabili dacă acuzațiile de abuzuri sunt justificate sau nu și de a decide în ceea ce privește legalitatea probelor obținute pe baza acestor protocoale în cauzele penale, până acum nu a existat nicio hotărâre judecătorească în sprijinul ferm al acestor argumente care să fi ajuns la cunoștința serviciilor Comisiei.

Cu toate că funcționarea serviciilor de informații naționale și controlul democratic al acestora nu este o chestiune care ține de competența UE,<sup>29</sup> dezbaterile are relevanță pentru procesul MCV, în sensul că argumentele invocate în cadrul acestei dezbateri au fost citate drept o justificare pentru modificările survenite atât în privința legilor justiției, cât și a Codului penal și a Codului de procedură penală<sup>30</sup>. Politicienii aflați în funcții-cheie le-au utilizat, de asemenea, ca argumente esențiale în criticile publice împotriva magistraților și a instituțiilor judiciare. La începutul lunii octombrie 2018, Camera Deputaților a sesizat Curtea Constituțională invocând un posibil conflict de natură constituțională între Ministerul Public și Parlamentul României în legătură cu aceste protocoale.

Din informațiile care au fost făcute publice în 2018 reiese că colaborarea dintre SRI și sistemul judiciar a fost reglementată în diverse acte legislative, care erau în vigoare înainte de aderarea României la UE și care stipulau o separare strictă a rolului organelor de urmărire penală și a sprijinului tehnic din partea serviciilor de informații. Senatul este responsabil cu supravegherea serviciilor de securitate din România, primind rapoarte anuale din partea SRI.

Modalitățile practice pentru aceste colaborări au fost stabilite ulterior în cadrul unor acorduri tehnice (denumite „protocoalele”) care se referă la legislația care reglementează colaborările<sup>31</sup>. Conform autorităților judiciare, aceste protocoale au fost clasificate la cererea SRI. Principalul document care a făcut obiectul unei controverse este un protocol de cooperare încheiat în 2009 între procurorul general și SRI<sup>32</sup>. Protocolul a fost desecretizat în 2018 și aparține acum domeniului public. Acesta stabilește o serie de principii și dispoziții tehnice privind cooperarea operațională dintre SRI și organele de urmărire penală, în special în ceea ce privește măsurile de supraveghere tehnică luate în cursul anchetelor penale la inițiativa procurorului, în conformitate cu Codul de procedură penală, precum și schimbul de informații privind notificările din partea SRI care cuprind indicii pentru procurori în legătură cu o posibilă infracțiune ce trebuie urmărită. Alte protocoale semnate cu instanțele au cuprins dispoziții menite să asigure confidențialitatea schimbului de informații cu privire la mandatele judiciare.

---

<sup>28</sup> În temeiul unei alte legi din 2012, ministrul justiției avea competența de a lansa proceduri disciplinare împotriva tuturor magistraților; această lege a fost abrogată de legile justiției, astfel cum au fost modificate. Ordonanța de urgență a reinstabilit acum competența Inspecției Judiciare de a declanșa proceduri disciplinare în mod specific împotriva procurorilor.

<sup>29</sup> În conformitate cu tratatele (în special articolul 4 din TUE), responsabilitatea pentru securitatea națională le revine statelor membre.

<sup>30</sup> Posibilitatea de a adopta măsuri suplimentare, eventual de natură legislativă, care le-ar permite inculpaților în cauzele penale în care s-a recurs la măsuri de supraveghere bazate pe protocoalele menționate mai sus să solicite reparații, fie în cadrul procedurilor penale în curs sau chiar și în situațiile în care au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive, a fost, de asemenea, menționată frecvent în cursul dezbaterii.

<sup>31</sup> Comisiei i s-a comunicat faptul că nicio instanță nu a statuat că aceste protocoale erau ilegale.

<sup>32</sup> [http://www.mpublic.ro/sites/default/files/PDF/protocol\\_declasificat.pdf](http://www.mpublic.ro/sites/default/files/PDF/protocol_declasificat.pdf)

În februarie 2016, Curtea Constituțională a pronunțat o hotărâre<sup>33</sup> privind acțiunile de supraveghere tehnică implementate de SRI. Aceste intervenții de supraveghere tehnică au necesitat un mandat emis de un judecător la cererea unui procuror<sup>34</sup>. Autoritatea națională pentru interceptarea comunicațiilor a fost un departament al SRI care deține platformele tehnice necesare unor astfel de operațiuni. În hotărârea sa, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțională o dispoziție din Codul de procedură penală care permitea „altor organe specializate ale statului” (și anume alte organe, în afara procurorilor și a autorităților responsabile cu asigurarea respectării legii) să pună în aplicare mandate de supraveghere tehnică la cererea procurorului<sup>35</sup>. Pentru a acoperi vidul legislativ, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență, atribuind activitatea de supraveghere tehnică poliției specializate din cadrul organelor de urmărire penală și instituind un „zid chinezesc” între gestionarea instrumentelor de către SRI și cererile organelor de urmărire penală<sup>36</sup>. Acest lucru a fost semnalat în raportul MCV din ianuarie 2017. Serviciile Comisiei discutaseră, de asemenea, anterior cu DNA despre sursele informațiilor lor, inclusiv ale celor primite de la SRI, DNA subliniind că respectivele notificări nu au putut fi folosite ca dovezi și că procurorii au trebuit să adune oricum probele necesare pentru a demonstra existența unei infracțiuni. Raportul din ianuarie 2017 a constatat faptul că DNA a explicat că, pe măsură ce încrederea publică în activitatea sa creștea, peste 80 % din informațiile semnalate veneau din partea publicului larg și, prin urmare, dependența față de SRI și alte autorități publice a scăzut<sup>37</sup>.

Această dezbatere este, de asemenea, legată de chestiunea dreptului la un proces echitabil în cadrul procedurilor penale. Comisia a remarcat faptul că problema respectării dreptului la un proces echitabil a fost adesea folosită ca argument în dezbaterile publice pentru a critica sistemul judiciar și a promova modificarea legislației (privind corupția)<sup>38</sup>. Rapoartele MCV succesive au evidențiat faptul că respectarea dreptului la un proces echitabil în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului este un element esențial al codurilor penale și al procedurilor judiciare penale și că încrederea în respectarea dreptului la un proces echitabil într-o altă țară reprezintă baza cooperării judiciare în materie penală și a recunoașterii reciproce. Rapoartele CVM au salutat, prin urmare, intrarea în vigoare în 2014 a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală ca garanții sporite pentru drepturile suspectilor, ale inculpaților și, totodată, ale victimelor infracțiunilor<sup>39</sup>. De asemenea, Comisia a fost informată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și de Consiliul Europei că nu au fost admise numeroase cereri adresate CEDO privind încălcarea de către organele de urmărire penală a dreptului la un proces echitabil (în cazurile de corupție). Unele proceduri sunt în curs de desfășurare, iar rezultatele pot influența necesitatea modificării Codului penal sau a Codului de procedură penală.

O altă chestiune care face obiectul dezbaterii publice se referă la afirmațiile privind infiltrarea unor agenți ai serviciilor de informații în sistemul judiciar. Raportul MCV din ianuarie 2017 a menționat această chestiune și măsurile de verificare luate de Consiliul Superior al Magistraturii și de CSAT (Consiliul Suprem de Apărare a Țării). Ambele instituții au negat existența unor agenți infiltrați în sistemul judiciar. Legea interzice în mod clar încorporarea de agenți ai serviciilor de informații în sistemul judiciar, acest lucru fiind incompatibil cu statutul magistraților. Modificările legilor justiției întăresc această interdicție și impun verificarea de către CSAT, pe o bază anuală, a declarațiilor anuale ale magistraților, întrucât toți magistrații trebuie să facă declarații pe o bază anuală prin care să

<sup>33</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 51/2016 din 16 februarie 2016.

<sup>34</sup> DNA declară că, de la 1 ianuarie 2005 până la 16 februarie 2016, au fost emise 24 576 de mandate de supraveghere tehnică sau mandate tehnice pentru autorizarea interceptării comunicațiilor, referitor la 36 406 persoane.

<sup>35</sup> Dispozițiile articolului 142 alineatul (1) din Codul de procedură penală prevăd următoarele: „Procurorul pune în executare supravegherea tehnică ori poate dispune ca aceasta să fie executată de organul de cercetare penală sau de lucrători specializați din cadrul poliției sau de alte organe specializate ale statului”.

<sup>36</sup> Această Ordonanță de urgență (OUG nr. 6/2016) trebuie să fie adoptată de Parlament pentru a deveni definitivă și face acum obiectul dezbaterii în Camera Deputaților.

<sup>37</sup> Raportul MCV din ianuarie 2017 – raportul tehnic SWD (2017)25, p. 35.

<sup>38</sup> Raportul MCV din ianuarie 2017 – raportul tehnic SWD(2017)25, p. 17.

<sup>39</sup> Raportul MCV 2016 – raportul tehnic SWD(2016)16, p. 11-12; Raportul MCV din ianuarie 2017 – raportul tehnic SWD(2017)25, p. 17-18.

confirmă că nu sunt *informatori* sau *colaboratori* ai serviciilor de informații. În avizul Comisiei de la Veneția se ia act de faptul că există o lipsă de claritate în acești termeni și riscul că un control anual ar putea fi inadecvat sau chiar ar putea aduce atingere independenței lor în cazul în care acestea nu sunt însoțite de garanții procedurale corespunzătoare și de dreptul la o cale de atac în instanță<sup>40</sup>.

***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.***

Raportul din ianuarie 2017 a reiterat recomandările anterioare referitoare la punerea în aplicare a unui sistem de numiri transparente bazate pe merite ale procurorilor de rang înalt, care ar asigura garanții adecvate în ceea ce privește independența și mecanismele de control și echilibru. Rapoartele MCV succesive au evidențiat necesitatea unor mecanisme suficiente de control și echilibru în cadrul procedurii, precum și măsura în care aceeași procedură de numire și de revocare din funcție s-ar aplica la niveluri de conducere inferioare din cadrul organelor de urmărire penală.

Raportul din noiembrie 2017 subliniașe lipsa progreselor, însă a constatat că ar putea fi totuși avute în vedere modificări la procedură în cadrul procesului de modificare a legilor justiției aflat în desfășurare. Raportul a reamintit, de asemenea, necesitatea de a solicita avizul Comisiei de la Veneția.

Numirea procurorilor de rang înalt este reglementată de Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților, modificată în acest an. Procedura de numire (aplicabilă procurorului general și adjuncților, procurorului-șef al DNA, adjuncților și șefilor de secții, precum și procurorului-șef și adjuncților DIICOT) a fost modificată prin limitarea la o singură dată a dreptului președintelui României de a respinge propunerea ministrului justiției după primirea avizului consultativ al secției de procurori a CSM. Nu au existat schimbări în procesul de selecție propriu-zis, care rămâne în întregime de competența ministrului justiției. Rezultatul consolidează competența ministrului justiției și reprezintă o limitare ulterioară a amplitudinii și a relevanței avizului CSM, având în vedere că președintele este obligat să îl desemneze pe cel de al doilea candidat propus de ministrul justiției, indiferent de profilul candidatului respectiv și de avizul CSM.

Preocupări serioase privind această nouă procedură au fost exprimate de GRECO în martie 2018<sup>41</sup>, precum și de Comisia de la Veneția<sup>42</sup>: „Prin urmare, această nouă reglementare nu poate fi considerată decât ca un pas înapoi, diminuând independența procurorilor care ocupă funcții de conducere. Acest fapt este cu atât mai îngrijorător în contextul tensiunilor actuale dintre procurori și unii dintre politicieni, datorate luptei împotriva corupției. Dacă numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere depinde de un ministru, există un risc serios ca aceștia să nu combată în mod energic corupția în rândurile aliaților politici ai respectivului ministru.”

Au fost publicate<sup>43</sup> (deși nu sunt stabilite prin lege, ceea ce ar asigura o mai bună garanție)<sup>44</sup> criteriile de selecție privind procedurile de selecție pentru numirea procurorului-șef al DIICOT în iunie 2018 și cele pentru numirea procurorului-șef al DNA în perioada august-octombrie. Cu toate acestea, nu este clar în ce fel au fost luate în considerare aceste criterii în evaluarea și decizia finală a ministrului justiției<sup>45</sup>.

Puterea predominantă pe care o deține ministrul justiției în procedura de numire a fost ilustrată prin procesul de revocare și numire a procurorului-șef al DNA. Este vorba despre o funcție de interes

<sup>40</sup> Comisia de la Veneția, avizul nr. 924/2018 – punctul 106.

<sup>41</sup> Greco-AdHocRep(2018)2

<sup>42</sup> Comisia de la Veneția, avizul nr. 924/2018 – punctul 54.

<sup>43</sup> Criteriile de selecție pentru procurorul-șef al DNA: <http://www.just.ro/ministerul-justitiei-organizeaza-in-perioada-09-30-07-2018-selectia-procurorilor-in-vederea-efectuării-propunerii-de-numire-in-functia-vacanta-de-procuror-sef-al-directiei-nationale-antic/>

<sup>44</sup> OUG nr. 92/2018 adaugă cerințe privind publicitatea interviului cu ministrul justiției.

<sup>45</sup> Candidatul pentru funcția de procuror-șef al DIICOT a fost selectat de ministrul justiției în urma unui interviu (efectuat de o comisie formată din secretari de stat) pentru a-l înlocui pe actualul procuror-șef. Candidatul a primit o evaluare pozitivă din partea CSM și a fost numit de președintele României.

public major, DNA fiind responsabilă cu anchetarea cazurilor de corupție la nivel înalt, fiind, într-adevăr, de interes special pentru UE, având în vedere responsabilitatea DNA în ceea ce privește cazurile care implică fonduri ale UE.

Cu toate acestea, în februarie 2018, ministrul justiției a inițiat procedura de revocare a procurorului-șef al DNA, pe baza unui raport de evaluare realizat chiar de ministru<sup>46</sup>. Raportul a formulat, în principal, acuzații de gestionare defectuoasă,<sup>47</sup> acesta fiind unul dintre motivele prevăzute de lege drept posibile motive pentru revocare. CSM a emis un aviz negativ împotriva propunerii de revocare, considerând că motivele pentru revocare prezentate de ministru erau insuficiente, iar acuzațiile de gestionare defectuoasă nu erau fundamentate.<sup>48</sup> Președintele României, luând în considerare și avizul CSM, a considerat că propunerea de revocare este neîntemeiată și nejustificată și a respins-o la sfârșitul lunii aprilie.<sup>49</sup>

Ulterior, Guvernul a sesizat Curtea Constituțională, pe baza unui conflict de natură constituțională între Guvern și președinte. Curtea Constituțională a hotărât în favoarea Guvernului și a statuat că președintele nu poate să refuze propunerea de demitere a ministrului justiției decât pe motive de legalitate și nu pe motive de fond sau de oportunitate a acesteia, indiferent de avizul CSM<sup>50</sup>. Aplicând hotărârea Curții Constituționale, președintele României a revocat procurorul-șef al DNA la data de 9 iulie 2018

La 25 august 2018, ministrul justiției a lansat, de asemenea, o evaluare a activității de conducere a procurorului general, utilizând aceeași procedură ca și în secvența care a condus la demiterea procurorului-șef al DNA. La 24 octombrie 2018, ministrul justiției și-a prezentat raportul de evaluare referitor la procurorul general și a formulat cererea pentru eliberarea din funcție a acestuia<sup>51</sup>. Această măsură a declanșat o reacție puternică în rândul magistraților, peste 1 000 de judecători și de procurori solicitând ministrului justiției să renunțe la această cerere<sup>52</sup>. Cererea de eliberare din funcție va fi examinată de către CSM la data de 20 noiembrie.

Recomandarea MCV solicită în mod special României să se consulte cu Comisia de la Veneția. În avizul din 20 octombrie 2018, Comisia de la Veneția atrage atenția asupra faptului că decizia Curții Constituționale *„conferă ministrului justiției puterea decisivă în eliberarea din funcție a procurorilor de rang înalt, mărginind, totodată, președintele la un rol ceremonial, care se limitează la atestarea legalității procedurii. Ponderea CSM [...] este și ea diminuată considerabil, având în vedere puterea sporită a ministrului justiției și sfera limitată a influenței pe care o poate exercita asupra deciziei președintelui (numai cu privire la aspecte de legalitate)”*<sup>53</sup>,<sup>54</sup> Comisia de la Veneția a

<sup>46</sup> Evaluarea publicată de ministrul justiției la 22 februarie 2018 <http://www.just.ro/comunicat-de-presa-raportul-privind-activitatea-manageriala-la-dna/>

<sup>47</sup> Inspecția Judiciară a efectuat un control al gestionării. CSM a examinat raportul, dar nu a constatat deficiențe majore în gestionare, propunând o perioadă de șase luni pentru a pune în aplicare anumite recomandări cu privire la deficiențele identificate. Punerea în aplicare a acestor recomandări nu era finalizată atunci când ministrul a lansat procedura de revocare.

<sup>48</sup> [http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/16\\_03\\_2018\\_90840\\_ro.pdf](http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/16_03_2018_90840_ro.pdf).

<sup>49</sup> Decizia președintelui României din 16 aprilie 2018 (<http://www.presidency.ro/ro/media/declaratii-de-presa/declaratia-de-presa-sustinuta-de-presedintele-romaniei-domnul-klaus-iohannis>)

<sup>50</sup> Decizia nr. 358 a CCR din 30 mai 2018.

<sup>51</sup> Argumentele ministrului justiției de a include „o lipsă de reacție din partea procurorului general în ceea ce privește deficiențele DNA” (pe care ministrul justiției a invocat-o pentru a justifica eliberarea din funcție a procurorului-șef al DNA) și „declarații publice cu caracter politic ale procurorului general” atunci când a criticat Parlamentul și politicile Guvernului referitoare la sistemul judiciar și la cazurile de presiuni politice exercitate asupra sistemului judiciar, precum și „problemele privind legalitatea numirii sale”.

<sup>52</sup> <http://www.just.ro/raport-privind-activitatea-manageriala-a-procurorului-general-al-romaniei/>  
<https://www.romaniajournal.ro/two-magistrates-associations-urge-to-leave-to-immediately-abandon-the-revocation-procedure-of-prosecutor-general-lazar/>

<sup>53</sup> Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția – punctul 58.

<sup>54</sup> De asemenea, Comisia de la Veneția subliniază că impactul deciziei Curții Constituționale din 30 mai 2018 ar putea avea consecințe mai ample asupra statutului procurorilor în general, întrucât cuprinde și elemente de interpretare referitoare la prevederile constituționale privind relația dintre organele de urmărire penală și puterea executivă și sugerează o întărire a competențelor ministrului justiției în relația cu procurorii.

concluzionat că era necesară schimbarea acestei situații, chiar dacă aceasta necesită o modificare a Constituției: „Decizia duce la o întărire evidentă a competențelor ministrului justiției în raport cu parchetele, în vreme ce, din contră, ar fi important, mai ales în contextul actual, să fie întărită independența procurorilor și menținut sau sporit rolul instituțiilor, precum președintele sau CSM, susceptibile să contrabalanseze influența ministrului. [...] Prin urmare, o măsură principală pentru a întări independența parchetelor și a procurorilor ar consta în revizuirea, în contextul unei viitoare revizuri a Constituției României, prevederilor articolului 132 (1) al Constituției României. La nivel legislativ s-ar putea avea în vedere, în privința chestiunii revocării, modificarea Legii nr. 303, astfel încât avizul CSM să capete caracter obligatoriu.”<sup>55</sup>

Având în vedere că procedura de revocare corespunde celei de numire, este posibil ca această nouă interpretare a Curții Constituționale să se aplice procedurii de numire.

Pentru noua numire a procurorului-șef al DNA, un prim set de candidați, mulți dintre aceștia cu experiență relevantă, a fost inițial respins de ministrul justiției în urma unui interviu care a avut loc în luna iulie. Nu au fost furnizate motive detaliate. Un candidat din cadrul celui de-al doilea proces de selecție lansat în luna august a fost selectat de către ministrul justiției. CSM a emis un aviz negativ în legătură cu candidatul respectiv la începutul lunii octombrie (a se vedea și recomandarea 10). Printre motivele invocate, secția de procurori a CSM a menționat rezistența scăzută la stres, capacitatea scăzută de analiză și sinteză, lipsa de claritate în respectarea valorilor precum onestitatea și imparțialitatea și o atitudine ideologică de supunere incompatibilă cu cerințele locului de muncă<sup>56</sup>. Ministrul justiției nu a ținut cont de acest aviz negativ și a propus candidatul spre aprobare președintelui României.

Aceași procedură de numire se aplică tuturor adjunctilor și șefilor de secție din cadrul DNA, iar ministrul justiției a inițiat deja noi proceduri în acest sens. Noua legislație și modul în care au fost aplicate recent normele oferă posibilitatea ca întreaga ierarhie a DNA să fie înlăturată și înlocuită cu procurori selectați de către ministru.

**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.*

Rapoartele MCV anterioare au recunoscut faptul că succesul urmăririi penale și al condamnării multor politicieni renumiți în România este un semn de independență a sistemului judiciar, care arată că ocupanții unor posturi înalte și personalitățile de marcă nu sunt deasupra legii dacă au comis infracțiuni. Cu toate acestea, rapoartele au constatat, de asemenea, că acest lucru a declanșat o reacție concretizată în atacuri publice împotriva magistraților sau a instituțiilor judiciare. Comitetul de Miniștri al Consiliului European a recomandat ca puterile executive și legislative să evite criticile care ar submina independența sistemului judiciar sau încrederea publicului în acesta<sup>57</sup>. Comisia de la Veneția a menționat că: „Respectarea statului de drept nu se poate limita la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției”<sup>58</sup>, iar recomandarea Comisiei a urmărit să încurajeze punerea în practică a unui mecanism care ar putea crea un mai mare simț al responsabilității pentru declarațiile publice și consecințele acestora.

<sup>55</sup> Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția – punctul 61.

<sup>56</sup> [http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/12\\_10\\_2018\\_92763\\_ro.pdf](http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/12_10_2018_92763_ro.pdf); <https://www.romania-insider.com/superior-magistracy-council-report-adina-florea-dna/>

<sup>57</sup> Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Consiliului European, punctul 18.

<sup>58</sup> Comisia de la Veneția, [Avizul nr. 685/2012](#), CDL-AD(2012)026, Aviz privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România.



Noul Cod de conduită pentru parlamentari a fost elaborat în mai 2017 și a fost adoptat de cele două camere ale Parlamentului la 11 octombrie 2017<sup>59</sup>. Codul de conduită nu menționează în mod expres respectarea independenței sistemului judiciar, însă include o dispoziție generală privind respectarea separării puterilor. „Mandatul deputaților și al senatorilor se exercită în conformitate cu principiul separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.” Codul include o procedură și un mecanism de sancționare în cazuri de încălcare a acestuia. Cu toate acestea, întrucât dispoziția privind respectarea separării puterilor este foarte generală, sunt necesare exemple practice și orientări pentru constatarea încălcărilor și impunerea de sancțiuni. GRECO a prezentat modul în care măsurile suplimentare de punere în aplicare pot contribui la punerea în practică a unui astfel de cod<sup>60</sup>. Există o oportunitate specifică sub forma deciziilor pronunțate de Consiliul Superior al Magistraturii împotriva afirmațiilor unui membru al Parlamentului de discreditare a unui magistrat sau a sistemului judiciar (a se vedea mai jos), care ar putea fi utilizată pentru a declanșa în mod automat acțiuni ulterioare în Parlament. În perioada de raportare nu s-au semnalat cazuri de aplicare a Codului de conduită cu privire la parlamentari.

În iulie 2017, Guvernul a adoptat un Cod de conduită pentru miniștri,<sup>61</sup> care include, de asemenea, o dispoziție generală cu privire la respectarea separării puterilor. La fel ca în cazul Codului de conduită pentru parlamentari, regimul de aplicare și de sancțiuni nu este stabilit în detaliu și nu a fost încă testat.

În perioada de raportare, criticile aduse sistemului judiciar și magistraților în mass-media, precum și cele venite din partea Guvernului și a Parlamentului au fost deosebit de puternice, în special criticile împotriva instituțiilor care abordează problema corupției la nivel înalt.

**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, CSM și Înalta Curte de Casație și Justiție ar trebui să finalizeze un plan de acțiune pentru a se asigura că noul termen pentru punerea în aplicare a prevederilor restante ale Codului de procedură civilă poate fi respectat.

#### *Codul penal și Codul de procedură penală*

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală au intrat în vigoare la 1 februarie 2014. Acest lucru a fost considerat un succes atât de către Guvernul României, cât și de magistratură. Cu toate acestea, o serie de evoluții au pus sub semnul întrebării stabilitatea codurilor și, în unele cazuri, au fost solicitate modificări urgente. Guvernele investite din 2014 au propus o serie de modificări în vederea remedierii deficiențelor; aceste modificări au fost consolidate în 2016 în mai multe proiecte de lege pentru a asigura stabilitatea cadrului juridic. O mare parte din aceste modificări urmează să fie supuse aprobării în Parlament<sup>62</sup>. Prin urmare, în ianuarie 2017, Comisia a recomandat ca faza actuală a acestei reforme să fie încheiată, iar Parlamentul să își pună în practică planurile de adoptare a modificărilor prezentate de Guvern în 2016, după consultarea cu autoritățile judiciare (Recomandarea 3). De asemenea, Comisia a recomandat ca Guvernul și Parlamentul să asigure o transparență totală și să țină seama în mod corespunzător de consultările cu autoritățile relevante și cu părțile interesate în cadrul procesului de luare a deciziilor și al activității legislative. (A se vedea, de asemenea, recomandarea 4 de mai jos).

Raportul MCV din noiembrie 2017 a constatat că recomandării de a încheia faza actuală a reformei Codului penal și a Codului de procedură penală ale României nu i se dăduse curs încă. Parlamentul nu a adoptat niciunul dintre proiectele de modificări propuse de Guvern în 2016, care fuseseră rezultatul unor ample consultări cu sistemul judiciar. Cu toate acestea, Parlamentul a adoptat alte modificări ale Codului penal, în special cele care au drept efect dezincriminarea conflictului de interese.

<sup>59</sup> <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

<sup>60</sup> O analiză similară a fost realizată în cea de a 4-a evaluare a Grupului de state împotriva corupției (GRECO): [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294\\_Romania\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf)

<sup>61</sup> <http://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/cod-de-conduita-al-membrilor-guvernulu>.

<sup>62</sup> Rapoartele MCV din 2015, 2016 și 2017.

Raportul din noiembrie 2017 menționează, de asemenea, că Ministerul Justiției a început să propună modificări referitoare la deciziile recente ale Curții Constituționale și la transpunerea directivelor UE<sup>63</sup> prin consultări cu justiția, cu profesiile juridice și cu societatea civilă, iar Guvernul și-a exprimat intenția de a adopta modificările relevante. Guvernul a adoptat un proiect de lege în acest sens în noiembrie 2017, care a fost trimis și Parlamentului. În paralel, Parlamentul a început să analizeze modificările Codului Penal și ale Codului de procedură penală în cadrul Comisiei parlamentare speciale pentru sistematizare, unificare și asigurare a stabilității legislative în domeniul justiției<sup>64</sup>. Discuțiile privind codurile penale au fost întrerupte, deoarece Comisia parlamentară a început să se ocupe, în schimb, de modificările legilor justiției.

În mai 2018, au fost reluate dezbaterile privind modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală pe baza unor proiecte complet noi și a unui număr foarte mare de modificări. Aceste modificări au fost diferite de cele din proiectul de lege elaborat de Guvern în 2017 și de modificările adoptate de Guvern în 2016. Modificările prezentate în cadrul Comisiei speciale din mai au fost adoptate de Parlament înainte de vacanța parlamentară. La 18 iunie 2018, Parlamentul a adoptat modificările aduse Codului de procedură penală și la 4 iulie 2018, cele aduse Codului penal. Modificările reprezintă o revizuire profundă a Codurilor din 2014, inclusiv în ceea ce privește aspectele procedurale ale anchetelor și proceselor penale, precum și în ceea ce privește politica în materie penală care stă la baza acestor coduri. Modificările produc schimbări majore în balanța dintre, pe de o parte, drepturile suspectilor și, pe de altă parte, interesul public de a sancționa infracțiunile grave și drepturile victimelor. Un exemplu în acest sens este adăugarea unor constrângeri procedurale foarte restrictive, care riscă să compromită procesul de investigare și de sancționare a cazurilor de fraudă și corupție, dar și toate infracțiunile grave, cu riscul ca infracțiunile majore să rămână nepedepsite. În plus, modificările restrâng sfera de aplicare a infracțiunilor legate de corupție.

Suținătorii modificărilor au afirmat că acestea sunt necesare pentru a spori protecția acuzaților. Cu toate acestea, Codul penal și Codul de procedură penală care au intrat în vigoare în 2014 (care se bazează și pe modificările din 2013) au reprezentat deja un pas important în abordarea deficiențelor structurale anterioare, care fuseseră identificate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, și au permis încheierea procesului de monitorizare din partea Curții cu privire la majoritatea aspectelor referitoare la dreptul la un proces echitabil în acest sens<sup>65</sup>. Intrarea în vigoare a codurilor penale în 2014 a asigurat continuarea respectării de către România a Convenției de drept penal privind corupția a Consiliului Europei și a Convenției ONU împotriva corupției.

Codurile revizuite nu sunt încă în vigoare, însă modificările sunt mult mai importante decât recomandarea MCV din ianuarie 2017 și mai importante chiar decât MCV<sup>66</sup>. Efectul coroborat cu modificarea legilor justiției pe care îl vor avea asupra sistemului judiciar este, de asemenea, relevant. Curtea Constituțională a statuat în luna octombrie că un număr substanțial de modificări sunt neconstituționale<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Directiva (UE) 2016/343 privind prezumția de nevinovăție, Directiva privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană (Directiva 2014/42/UE). România ar fi trebuit să pună în aplicare Directiva privind confiscarea până la 4 octombrie 2016. La 8 noiembrie 2018, Comisia a adresat României un aviz motivat pentru că nu a comunicat integral măsurile naționale luate pentru transpunerea directivei.

<sup>64</sup> Această comisie specială a fost înființată în octombrie 2017 pentru a stabili un dialog permanent între instituțiile statului cu privire la modificările aduse codurilor penale și altor legi importante, cu scopul de a institui un proces de modificare previzibil, care să asigure dezbateri și consultări publice.

<sup>65</sup> Raportul MCV din ianuarie 2017

<sup>66</sup> La 4 octombrie 2018, Comisia Europeană a adresat României o scrisoare prin care solicita clarificări referitoare la aspectele modificărilor cu privire la diferite aspecte ale legislației UE. Solicitarea de clarificare include aspectele legate de transpunerea Directivei privind confiscarea (2014/42/UE). Comisia analizează răspunsul României primit la 5 noiembrie, luând, de asemenea, în considerare hotărârile Curții Constituționale.

<sup>67</sup> Hotărârea privind Codul de procedură penală din 12 octombrie <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-332> și cea privind Codul penal din 25 octombrie <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-338>. Considerentele care stau la baza hotărârilor nu sunt disponibile încă.



Modificările pendinte în Parlament din 2014, și anume obiectul prezentei recomandări, nu au fost adoptate încă. Una dintre acestea se află în discuție în cadrul Comisiei juridice a Camerei (camera decizională). Ea se referă la o ordonanță de urgență adoptată în 2016 (OUG nr. 6/2016) legată de organizarea mandatelor de supraveghere (electronică) în cadrul organelor de urmărire penală în urma unei decizii a Curții Constituționale din 2016 care anulează posibilitatea, în Codul de procedură penală, de a se baza pe serviciile tehnice furnizate de Serviciul Român de Informații pentru efectuarea supravegherii tehnice sub autoritatea procurorului. Ordonanța a fost adoptată după consultarea autorităților competente și a prezentat soluții tehnice care să permită continuitatea operațională a investigațiilor în curs. Unii au solicitat ca ordonanța să fie respinsă acum, ca dovezile obținute de la data intrării în vigoare a ordonanței să fie anulate și ca sentințele pronunțate pe baza dovezilor obținute în temeiul respectivei ordonanțe să fie revizuite.

#### *Recomandările Comisiei de la Veneția*

La 20 octombrie, Comisia de la Veneția a adoptat un aviz privind modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală.<sup>68</sup> Acest aviz a fost solicitat de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în urma solicitării privind legile justiției. Concluziile avizului Comisiei de la Veneția sunt foarte critice, subliniind preocupările privind statul de drept referitoare la infracțiunile care rămân nepedepsite și lipsa calității legislației, 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. Comisia de la Veneția își exprimă îngrijorarea în legătură cu faptul că „*luate separat, dar mai ales având în vedere efectul lor cumulativ, multe modificări vor afecta grav eficacitatea sistemului de justiție penală din România în combaterea diferitelor infracțiuni, inclusiv a infracțiunilor legate de corupție, a infracțiunilor violente și criminalității organizate.*”

#### *Codul civil și Codul de procedură civilă*

În raportul MCV din ianuarie 2017 se recomandă ca ministrul justiției, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) să finalizeze un plan de acțiune prin care să se asigure respectarea noului termen pentru punerea în aplicare a prevederilor restante ale Codului de procedură civilă. În decembrie 2016 s-a stabilit un nou termen-limită pentru punerea în aplicare a prevederilor respective: ianuarie 2019. Raportul MCV din noiembrie 2017 a remarcat că au fost luate măsuri pentru a asigura infrastructura necesară pentru aceste schimbări.

În iunie 2018, Parlamentul a adoptat unele modificări la Codul de procedură civilă, anulând trei dintre cele patru prevederi în cauză. În special, o schimbare majoră este reprezentată de eliminarea etapei de analiză preliminară în camera de consiliu în procedura civilă.

Modificările au fost contestate de către ÎCCJ la Curtea Constituțională. Curtea Constituțională a decis în iulie și a admis o parte a contestației. Legea trebuie revizuită în mod corespunzător în Parlament. Efectele acestor noi modificări, în special asupra volumului de muncă al ÎCCJ, vor trebui evaluate.

***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, avere ilicită), 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.*

Raportul MCV din ianuarie 2017 a evidențiat dificultățile legate de anumite practici legislative care permit introducerea bruscă a unor modificări prin intermediul Parlamentului, cu lipsa unei pregătiri adecvate, în special, a unei evaluări a impactului și a consultărilor aferente, și a remarcat că acest lucru face mai dificilă demonstrarea caracterului durabil al cadrului juridic. Prin urmare, această recomandare urmărește, în mod explicit, să consolideze garanțiile interne împotriva inversării bruște a

<sup>68</sup> Comisia de la Veneția, Avizul nr. 930/2018

progreselor realizate, în vederea asigurării ireversibilității necesare pentru îndeplinirea în mod satisfăcător a obiectivelor de referință cuprinse în MCV. Modificările și actualizările vor trebui, bineînțeles, să fie întotdeauna posibile, dar este de așteptat să existe o continuitate în ceea ce privește principiile generale, cum ar fi independența judiciară, accesul la justiție și pedepsirea infracțiunilor în conformitate cu legea. Consultările și dezbaterile reprezintă modalități de a contribui la respectarea acestor principii generale ca fundament pentru o ordine juridică durabilă.

Raportul din noiembrie 2017 a evidențiat posibilitatea Comisiei parlamentare speciale pentru sistematizare, unificare și asigurare a stabilității legislative în domeniul justiției de stabilire a unui proces de modificare previzibil, care să asigure organizarea unor dezbateri și consultări publice. Raportul a menționat, de asemenea, că funcționarea și rezultatele comisiei vor fi relevante în mod direct pentru îndeplinirea recomandării.

Această comisie s-a ocupat de reformele legilor justiției și a Codurilor Penale. Unele aspecte ale procedurii legislative elaborate în cadrul comisiei ar putea fi considerate progrese în ceea ce privește trecutul: dezbaterile sunt transmise la radio și televiziune, proiectele sunt de obicei disponibile pentru public, iar instituțiile judiciare sunt invitate la dezbateri și își pot da părerea.

Cu toate acestea, procesul a ridicat o serie de preocupări. Legislația a fost analizată în mare grabă, în conformitate cu procedurile impuse fie de președintele comisiei, fie pentru că s-a optat în mod oficial pentru o procedură de urgență. Examinarea în cadrul comisiei a modificărilor privind legile justiției și Codul penal și Codul de procedură penală a durat circa două luni. Acest lucru a limitat posibilitatea inițierii unor dezbateri pe teme de importanță majoră pentru societate și a stârnit numeroase controverse, în timp ce motivele obiective pentru necesitatea unor proceduri de urgență rămân neclare. Mai târziu, după finalizarea dezbaterilor din cadrul Comisiei speciale, proiectele de lege au fost supuse aprobării celor două camere ale Parlamentului, după dezbateri prea puține sau chiar inexistente. Modificările au fost contestate în fața Curții Constituționale de către președintele României, partidele de opoziție din Parlament, precum și de Înalta Curte de Casație și Justiție. Cu toate acestea, din cauza procedurii de urgență, diferitele părți au dispus doar de 48 de ore pentru sesizarea Curții Constituționale.

În timp ce deputații din Parlament au susținut faptul că procesul legislativ este transparent și ia în considerare opinia magistraturii, arătând că multe modificări ale legilor (în special ale legilor justiției) provin chiar de la magistratură, nu este mai puțin adevărat că cele mai grave probleme nu au fost dezbătute și că, în etape succesive, nu a existat aproape nicio colaborare reală cu instituțiile judiciare cu rol legitim în temeiul Constituției. Examinarea implicațiilor practice ale modificărilor a fost, de asemenea, îngreunată de lipsa unei evaluări a impactului<sup>69</sup>. Adoptarea de ordonanțe de urgență ale Guvernului vizând modificarea legislației în domeniul juridic promulgate recent cu și mai puține dezbateri a generat îngrijorări asemănătoare cu privire la procesele legislative. (a se vedea mai sus).

Riscurile pe care le implică această abordare au fost demonstrate atunci când Comisia de la Veneția a confirmat, în cele din urmă, îngrijorările cu privire la independența judiciară în legile justiției care au fost deja semnalate în etapele inițiale ale dezbaterii parlamentare, precum și atunci când, în octombrie 2018, Curtea Constituțională a emis decizii cu privire la modificările aduse Codului de procedură penală și Codului penal în cazurile în care a constatat că multe dintre modificările contestate au fost neconstituționale<sup>70</sup>. Deciziile Curții Constituționale se referă la multe dintre problemele ridicate de Comisia de la Veneția și de Comisia Europeană, deoarece multe dintre ele au implicații constituționale.

***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

<sup>69</sup> GRECO a recomandat în mod specific necesitatea efectuării unei analize a impactului referitoare la potențialele modificări.

<sup>70</sup> Decizia din 12 octombrie privind Codul de procedură penală <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-332> și Decizia din 25 octombrie privind Codul penal <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-338>. Considerentele care stau la baza hotărârilor nu au fost publicate încă.

*fiabile menite să permită monitorizarea pe viitor. Ar trebui, totodată, elaborat un sistem de monitorizare internă care să implice CSM și Curtea de Conturi pentru a se asigura punerea corectă în aplicare a planului de acțiune.*

Respectarea și executarea hotărârilor judecătorești reprezintă o parte integrantă a eficienței sistemului judiciar, astfel cum se arată în obiectivul de referință nr. 1<sup>71</sup>. Această recomandare se referă la executarea hotărârilor judecătorești împotriva statului, prin care o instituție publică este obligată să plătească o sumă de bani sau prin care o instituție publică trebuie să îndeplinească o acțiune. Neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești de către administrație erodează încrederea în justiție și reprezintă o pierdere de timp și de resurse în dosare ulterioare sau căi de atac împotriva unor hotărâri repetitive<sup>72</sup>.

Astfel cum s-a arătat în raportul MCV din ianuarie 2017, după condamnarea României de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului într-o serie de cauze de neexecutare sau de executare cu întârziere, în decembrie 2016, România a propus Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei un plan de acțiune pentru a aborda problemele structurale legate de neexecutarea hotărârilor judecătorești împotriva statului<sup>73</sup>. Acest plan de acțiune și măsurile suplimentare solicitate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei au relevanță directă în ceea ce privește punerea în aplicare a prezentei recomandări.

În 2018, serviciile Comisiei au reușit să se întâlnească cu grupul de lucru interinstituțional responsabil de acest plan de acțiune și să discute în mod direct despre progresele realizate. Activitatea în ansamblu progresează, deși nu întotdeauna la fel de repede precum s-a anunțat în planul de acțiune. Grupul de lucru a identificat soluții în mai multe direcții. Grupul de lucru a pregătit un Memorandum intitulat „Măsuri pentru asigurarea executării hotărârilor judecătorești împotriva unui debitor public, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Săcăleanu împotriva României)”, înaintat Guvernului<sup>74</sup> spre aprobare în septembrie 2018. Memorandumul include propuneri de modificare a cadrului juridic pentru a garanta executarea în timp util a hotărârilor interne și de instituire a unui mecanism de supraveghere și de prevenire a executării întârziate, cu un fond special care intervine pentru a garanta plata datoriei în cazul în care debitorul (o entitate juridică aflată în responsabilitatea statului) nu este în măsură să plătească.

După intervenția Guvernului, grupul de lucru își va relua activitatea și va finaliza propunerile legislative pentru ca legile să poată fi adoptate de Guvern. De asemenea, acesta va trebui să examineze dacă vor fi necesare alte schimbări legislative decât cele deja identificate pentru a îndeplini toate cerințele planului de acțiune, în special în ceea ce privește punerea în aplicare a hotărârilor care impun statului sau entităților juridice aflate în responsabilitatea statului obligația de a efectua o anumită acțiune.

În completarea activității grupului de lucru, Ministerul Justiției, cu sprijinul Consiliului Superior al Magistraturii, a înregistrat progrese în crearea unui registru IT care să cuprindă hotărârile judecătorești în care statul este debitor sau creditor<sup>75</sup>. Registrul va pune la dispoziție statisticile privind executarea efectivă și va permite entităților responsabile să monitorizeze executarea hotărârilor, pentru a împiedica executarea întârziată determinând debitorii publici să acționeze și, dacă este necesar, oferind soluții pentru problemele sistemice. Crearea registrului IT a fost preluată acum ca parte a

<sup>71</sup> 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](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf).

<sup>72</sup> Un exemplu de cauză repetitivă în 2016 îl constituie dosarele referitoare la TVA sau la taxa de mediu, în care, fie la nivel național, fie la nivel european (CJUE), au fost pronunțate hotărâri clare, însă administrația a continuat să aducă noi cauze în discuție.

<sup>73</sup> COM(2017)44, p. 6. Planul de acțiune cu măsuri structurale în legătură cu grupul de cauze Săcăleanu poate fi consultat la următoarea adresă:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

<sup>74</sup> Memorandumul a fost transmis Secretariatului General al Guvernului, spre aprobare de către prim-ministru.

<sup>75</sup> Soluțiile identificate au fost transmise spre aprobare CSM-ului, la 20 septembrie, de către Consiliul de management strategic.

mecanismului de prevenire. Un proiect-pilot pentru acest registru va fi pus în aplicare în Tribunalul din Argeș în februarie 2019, cu o primă versiune care va fi elaborată în decembrie 2018.

Registru preia datele din sistemul informatic al instanțelor (ECRIS). Un grad mai mare de integrare sistematică cu ECRIS se va realiza în cadrul proiectului de modernizare a sistemului ECRIS care urmează să fie finalizat până în 2020.

Au fost deja întreprinse alte acțiuni pentru a facilita executarea deciziilor. Ministerul Finanțelor a revizuit procedurile operaționale pentru executarea titlurilor executorii pentru a optimiza fluxurile de documente și pentru a reduce intervalul dintre depunerea cererii de la creditor la plata efectivă a creanței. Modificările legilor justiției cuprind o propunere a Consiliului Superior al Magistraturii care oferă caracter obligatoriu general hotărârilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în materie de căi de atac în interesul legii și al hotărârilor preliminare. Aceasta ar soluționa problemele legate de trimiterea repetată către rejudecare de către administrație bazate pe interpretările legii în cazul în care problema a fost deja soluționată de către ICCJ.

**Recomandarea 6:** *Conducerea strategică a sistemului judiciar, respectiv ministrul justiției, CSM, 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, inclusiv soluții la problemele reprezentate de numărul redus de greșeri, volumul de muncă excesiv și întârzierile în redactarea motivărilor hotărârilor.*

Raportul din noiembrie 2017 a arătat că planul de acțiune cuprinzător adoptat în 2016<sup>76</sup> ce stabilește măsurile de reformă structurală care trebuie luate până în 2020 pentru dezvoltarea sistemului judiciar era în curs, că acesta ar trebui să aducă beneficii majore utilizatorilor sistemului de justiție, sporind, de asemenea, încrederea publică.

În martie 2018, Conducerea strategică a sistemului judiciar a publicat primul raport privind punerea în aplicare a planului de acțiune<sup>77</sup>. Raportul se referă la implementarea celor șase direcții de activitate, cu cele 19 obiective strategice și 153 de măsuri, cu un total de 258 indicatori de performanță. În ansamblu, până la 31 ianuarie 2018, 26 % dintre indicatori au fost realizați, 60 % erau în curs de realizare (43 % dintre aceștia în termenul prevăzut) și 14 % nu au fost realizați. Motivele întârzierilor au fost identificate<sup>78</sup> și au fost sugerate soluții practice. Raportul arată că solicitările de fonduri ale UE (POCA) au început abia la sfârșitul anului 2016.

Planul de acțiune este urmat de un grup tehnic de lucru, care cuprinde reprezentanți ai tuturor instituțiilor din cadrul Conducerii strategice a sistemului judiciar. Aceștia se întâlnesc în mod regulat, planificând din nou măsurile restante; detaliind punerea în aplicare a măsurilor ample, cu termene-limită și prin intermediul instituțiilor responsabile; și stabilind obiective intermediare pentru indicatorii cu termene în 2019, 2020. Grupul de lucru a fost însărcinat, de asemenea, să propună revizuirile ale planului de acțiune, precum reeșalonarea termenelor pentru îndeplinirea anumitor măsuri, modificarea sau eliminarea măsurilor<sup>79</sup>. O comisie de monitorizare urmărește activitatea grupului de lucru și a definit noi modalități de monitorizare și raportare a punerii în aplicare a planului de acțiune, cum ar fi monitorizarea prin acțiuni și obiective, și nu pe instituție. Ea a aprobat, de asemenea, revizuirile propuse ale planului de acțiune elaborat de grupul tehnic de lucru și le-a transmis Conducerii strategice a sistemului judiciar pentru întâlnirea din septembrie 2018.

<sup>76</sup> Planul de acțiune privind punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 282/2016.

<sup>77</sup> <http://www.just.ro/wp-content/uploads/2016/12/Raport-monitorizare.pdf>

<sup>78</sup> Unele măsuri nu mai corespund evoluțiilor recente și trebuiau să fie regândite, urmând a fi stabilite termene intermediare.

<sup>79</sup> Exemple de măsuri revizuite: alocarea posturilor necesare pentru implementarea legislației privind falimentul persoanelor fizice; reducerea volumului de muncă al instanțelor și al parchetelor prin promovarea medierii; monitorizarea și evaluarea anuală a progreselor înregistrate în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 privind integritatea sistemului judiciar; dezvoltarea și îmbunătățirea instrumentelor pentru rezolvarea riscurilor și vulnerabilităților identificate și pentru asigurarea realizării strategiei în cadrul sistemului judiciar; promovarea eticii și a standardelor de conduită pentru toate profesiile juridice și analizarea mecanismelor de identificare și abordare a încălcării standardelor etice.

Între noiembrie 2017 și septembrie 2018, Conducerea strategică a sistemului judiciar s-a întâlnit în mod regulat<sup>80</sup>. Ea a adoptat măsuri privind monitorizarea planului de acțiune. În martie 2018, a atribuit, de asemenea, noi sarcini grupului tehnic de lucru: redactarea unui memorandum pentru stabilirea unui mecanism permanent de dialog între reprezentanții celor trei puteri în stat; elaborarea de propuneri pentru îmbunătățirea gestionării sistemului judiciar și identificarea soluțiilor inovatoare pentru dezvoltarea acestuia; și elaborarea de linii directoare privind actualizarea sistemului informatic pentru urmărirea subsecventă a cauzelor în cadrul sistemului judiciar (ECRIS), în conformitate cu intrarea în vigoare a Regulamentului general privind protecția datelor. Acestea au fost urmate de întâlnirea Conducerii strategice a sistemului judiciar din luna septembrie.

Punerea în aplicare a planului de acțiune este finanțată, de asemenea, prin fondurile structurale ale UE. Consiliul Superior al Magistraturii, Institutul Național al Magistraturii, Școala Națională de Grefieri și Inspekția Judiciară au solicitat cu succes proiecte în cadrul obiectivului specific 2.3 al Programului Operațional Capacitate Administrativă din cadrul Fondului social european. De asemenea, Ministerul Public implementează mai multe proiecte finanțate în cadrul aceluiași obiectiv strategic<sup>81</sup>.

Conducerea strategică a sistemului judiciar a fost înființată ca parte a Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015-2020 pentru a crea un forum de discuții și de luare a deciziilor strategice pentru gestionarea sistemului judiciar. Competențele și responsabilitățile privind gestionarea sistemului judiciar sunt împărțite între Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Procurorul general și Ministerul Justiției. Crearea Conducerii strategice a sistemului judiciar a constituit o recomandare cuprinsă în revizuirea funcțională a sistemului judiciar finalizată de Banca Mondială în 2013, ca urmare a constatării că aceste instituții au avut tendința de a lua decizii în mod izolat.

**Recomandarea 7:** *Noul CSM ar trebui să elaboreze un program colectiv pentru mandatul său, care să includă măsuri de promovare a transparenței și a responsabilizării. 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, și să organizeze discutarea rapoartelor anuale în cadrul adunărilor generale ale instanțelor și ale parchetelor.*

Rapoartele MCV anterioare au subliniat importanța ca acest Consiliu Superior al Magistraturii (CSM) să mențină impulsul reformei, să articuleze poziții și o filozofie colectivă clare și să ia măsuri pentru îmbunătățirea transparenței și a responsabilizării. Raportul din noiembrie 2017 a luat act de faptul că Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și-a prezentat prioritățile pentru mandatul său (2017-2022), oferind o primă bază pentru a promova responsabilitatea instituției. Apărarea independenței sistemului de justiție reprezintă unul dintre domeniile prioritare. Prin urmare, raportul a concluzionat că au fost întreprinse măsuri pozitive în ceea ce privește activitățile CSM în concordanță cu recomandarea și a luat act de faptul că „Consiliul ar trebui să continue să își consolideze eforturile de a apăra reputația magistraturii în mod coerent și eficace și să contribuie la un dialog constructiv și transparent cu Guvernul și cu Parlamentul. Consiliul ar trebui să promoveze, de asemenea, consolidarea în continuare a cooperării dintre instituțiile judiciare cu privire la principalele chestiuni nesoluționate, inclusiv funcționarea Inspekției Judiciare.”

CSM este garantul independenței justiției. Acest rol include oferirea unui punct de vedere asupra proiectelor de legi care ar putea afecta independența justiției. În noiembrie 2017, raportul MCV a menționat că CSM a reușit vorbească într-un singur glas în septembrie 2017, respingând modificările propuse ale legilor justiției, după consultarea tuturor instanțelor și parchetelor.

După noiembrie 2017, ca urmare a discuțiilor care au avut loc în Parlamentul României cu privire la legile justiției, a devenit din ce în ce mai dificil pentru CSM să vorbească într-un singur glas și să articuleze, în numele instanțelor și parchetelor, un punct de vedere motivat asupra schimbărilor care ar

<sup>80</sup> Ianuarie, martie, iunie și septembrie 2018.

<sup>81</sup> Patru proiecte în valoare de 85 de milioane de lei.

putea afecta independența judiciară, precum și calitatea și eficiența sistemului de justiție. În dezbaterile care au condus la adoptarea legilor justiției modificate în decembrie 2017, asociațiile de magistrați au constatat că nu a fost clar dacă membrii CSM prezenți la dezbateri au apărut o poziție comună a Consiliului sau numai propriile opinii individuale<sup>82</sup>. Mai târziu, deși a fost solicitat acest lucru de GRECO, CSM nu a profitat de ocazia de a face o evaluare a impactului modificărilor legilor, în special ale schimbărilor cu un impact major asupra conducerii, cum ar fi schimbările privind pensionarea anticipată și intrarea în profesie.

În urma avizului preliminar al Comisiei de la Veneția din iulie, care indica probleme grave privind legile modificate ale justiției referitoare la independența, eficiența și calitatea sistemului de justiție, membrii CSM au avut din nou păreri împărțite asupra faptului dacă recomandările Comisiei de la Veneția ar trebui sau nu să fie urmate. Unii membri ai CSM și-au exprimat sprijinul față de modificările propuse de Parlament, evidențiind progresul și independența sporită oferite de legile modificate ale justiției și respingând impactul negativ al legilor modificate, punând totodată la îndoială concluziile și recomandările avizului Comisiei de la Veneția. La începutul lunii octombrie, la solicitarea Parlamentului, CSM a adoptat o decizie privind modificările la legile justiției pe care le-ar considera necesare<sup>83</sup>. Acest proces pare să fi fost în cele din urmă scurtcircuitat de ordonanțele de urgență adoptate de Guvern (a se vedea recomandarea 1).

CSM a fost invitat să prezinte un punct de vedere cu privire la modificările aduse Codurilor penale<sup>84</sup>. CSM a consultat toate instanțele și parchetele și, pe această bază, a stabilit un punct de vedere pe care l-a comunicat Comisiei parlamentare. Membrii CSM au participat la dezbaterile din Parlament, au propus modificări și observații bazate pe acest punct de vedere. Cu toate acestea, nu a existat nicio poziție publică a CSM cu privire la modificări și nicio analiză a impactului acestora asupra sistemului judiciar. După adoptarea modificărilor la Codul Penal și la Codul de Procedură Penală, CSM nu a emis niciun aviz oficial cu privire la modificări. Membrii CSM au afirmat că CSM nu mai putea să-și exprime punctul de vedere în această etapă a procedurii.

În raportul din luna ianuarie 2017, Comisia a recomandat, de asemenea, ca CSM să continue să raporteze public cu privire la acțiunile pe care le-a întreprins pentru a apăra independența justiției și pentru a proteja reputația, independența și imparțialitatea magistraților. Raportul din luna noiembrie 2017 a subliniat faptul că aceasta ar putea reprezenta o ilustrare importantă a priorității acordate acestui rol. Ca urmare a raportului din noiembrie 2017, CSM a propus o serie de măsuri. Cu toate acestea, în practică, CSM nu pare să fi urmărit numeroasele cazuri de criticare a instituțiilor judiciare sau a magistraților, cu excepția câtorva cazuri deosebit de flagrante<sup>85</sup>. Din noiembrie 2017, CSM a luat patru hotărâri în apărarea independenței sistemului judiciar și patru hotărâri în apărarea reputației profesionale, a independenței și a imparțialității magistraților<sup>86</sup>. Raportul din ianuarie 2017 a remarcat faptul că apărarea proactivă a independenței și a imparțialității judecătorilor de către Consiliul Superior al Magistraturii a reprezentat un element important în îndeplinirea obiectivului de referință nr. 1.

Cooperarea între secții (judecători și procurori) este, de asemenea, importantă, în special în vederea unei separări mai stricte a competențelor în baza Legii nr. 317/2004 modificate privind Consiliul Superior al Magistraturii și a unei presiuni considerabile asupra magistraturii.

---

<sup>82</sup> La 24 noiembrie 2017, CSM a reacționat la criticile privind prezența și afirmațiile reprezentantului societății civile al CSM formulate în cadrul Comisiei speciale din Parlament și a arătat clar că acesta nu era persoana responsabilă cu reprezentarea CSM-ului.

<sup>83</sup> <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=44b8138e-a33d-42e0-814b39458cc3299b1InfoCSM>

<sup>84</sup> Membrii CSM au informat serviciile Comisiei că un „punct de vedere” nu este același lucru cu un aviz și nu necesită o decizie a plenumului CSM.

<sup>85</sup> De exemplu, în urma declarațiilor prim-ministrului, președintelui Senatului și președintelui Camerei Deputaților cu ocazia unui miting „împotriva abuzurilor sistemului de justiție” din data de 9 iunie 2018. Secția CSM pentru hotărârea judecătorilor din 22 iunie 2018 în urma unei sesizări din partea asociației judecătorilor – Forumul judecătorilor din România.

<sup>86</sup> Dintr-un total de 34 de hotărâri (6 solicitări de apărare a independenței sistemului judiciar au fost respinse și 20 de solicitări de apărare a reputației profesionale, a independenței și a imparțialității magistraților au fost respinse).



## *Inspekția Judiciară*

Rapoartele CVM succesive până în ianuarie 2017 au observat progresul înregistrat de Inspekția Judiciară în ceea ce privește independența și profesionalismul. Verificările sale profesionale și independente au contribuit la îmbunătățirea răspunderii individuale și colective în cadrul sistemului judiciar, iar Comisia a constatat că Inspekția Judiciară reprezenta un organism respectat în cadrul sistemului judiciar. Inspekția Judiciară a contribuit la îmbunătățirea serviciului public și a încrederii publice în sistemul de justiție.

În 2017, au existat semne privind schimbarea poziționării Inspekției Judiciare în cadrul sistemului de justiție, iar relațiile cu CSM au devenit tensionate<sup>87</sup>. În raportul din noiembrie 2017, Comisia a subliniat, prin urmare, că CSM ar trebui să promoveze, de asemenea, consolidarea în continuare a cooperării dintre instituțiile judiciare cu privire la principalele chestiuni nesoluționate, inclusiv funcționarea Inspekției Judiciare.

De atunci, Inspekția Judiciară a fost implicată într-o serie de măsuri controversate în ceea ce privește o serie de investigații disciplinare inițiate împotriva tuturor șefilor instituțiilor judiciare<sup>88</sup> (a se vedea și recomandarea 10)<sup>89</sup>. În avizul privind legile justiției, Comisia de la Veneția și-a exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la restricțiile impuse libertății de exprimare a judecătorilor și procurorilor cuprinse în Legea nr. 303/2014 modificată<sup>90</sup>.

Inspekția judiciară a efectuat, de asemenea, controale de gestiune, la cererea Ministerului Justiției, și controale tematice la biroul Procurorului general și la DNA. În cel puțin două cazuri, informații potențial înșelătoare au ajuns în domeniul public înainte de încheierea controlului<sup>91</sup> (a se vedea și recomandarea 10) și au fost utilizate în dezbaterile publice.

CSM nu a lansat un concurs pentru desemnarea unei noi conduceri a Inspekției Judiciare, deși mandatul echipei de conducere a expirat la sfârșitul lunii august 2018. Acest lucru a determinat Guvernul să abordeze situația adoptând o ordonanță de urgență pentru a desemna actuala echipă *ad interim*<sup>92</sup>. Argumentul invocat în acest sens a fost faptul că legea care reglementează organizarea concursului a fost contestată în instanță (de către Inspekția Judiciară în 2016) și că, prin urmare, există un vid legal. CSM nu a reușit să ia măsuri pentru a se asigura că se va găsi o soluție adecvată pentru organizarea la timp a concursului. Faptul că ministrul justiției a decis să intervină, prelungind mandatele conducerii actuale, putea fi considerat ca intersectându-se cu competențele CSM.

### **Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive**

Rezultatele obținute de Agenția Națională de Integritate (ANI) au rămas constante. În perioada septembrie 2017-august 2018, ANI a constatat că există 157 de cazuri de incompatibilitate, 66 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă și 11 cazuri de avere nejustificată. În aceeași

<sup>87</sup> O ilustrare a acestui fapt a fost reacția pozitivă a conducerii Inspekției Judiciare atunci când ministrul justiției a propus să aducă Inspekția Judiciară sub autoritatea sa în august 2017.

<sup>88</sup> De exemplu au fost inițiate proceduri disciplinare (verificări, anchete, ...) împotriva procurorului general, a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție, a fostului procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție, a procurorului-șef adjunct al Direcției Naționale Anticorupție, a unui șef și a unui șef adjunct din Direcția Națională Anticorupție.

<sup>89</sup> Trebuie reținut faptul că Inspekția Judiciară a contestat decizia CSM 13044/2.8.2018 de respingere a raportului Inspekției Judiciare referitor la încălcarea Codului deontologic de către procurorul general.

<sup>90</sup> Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, p. 22-24.

<sup>91</sup> [http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/29\\_11\\_2017\\_90051\\_ro.pdf](http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/29_11_2017_90051_ro.pdf) Secția pentru procurori a discutat despre chestiunile referitoare la scurgerile de informații în ceea ce privește verificarea eficienței manageriale a DNA în noiembrie 2017; Comunicat de presă din partea Inspekției Judiciare în ceea ce privește un control tematic în curs în cadrul DNA în august 2018 <http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=1a0f390e-6bc2-4b92-b6ea-03aa770aa206|InfoCSM>

<sup>92</sup> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2018 din 5 septembrie 2018.

perioadă, 256 de cazuri au devenit definitive, fie prin hotărâri judecătorești definitive care au confirmat raportul ANI, fie prin faptul că nu a existat nicio contestație din punct de vedere legal a raportului ANI<sup>93</sup>.

Rapoartele MCV anterioare au remarcat provocările impuse cadrului legal privind integritatea<sup>94</sup>. Două propuneri legislative au fost adoptate de Parlament la 10 iulie 2018, în ciuda unui aviz negativ al ANI. Prima propunere viza introducerea unui termen de prescripție de 3 ani pentru faptele care determină existența stării de conflict de interese sau a incompatibilității<sup>95</sup>. Proiectul de lege a fost atacat la Curtea Constituțională<sup>96</sup>. A doua propunere modifică regimul de sancționare a conflictelor de interese pentru aleșii locali<sup>97</sup>. Aceasta a fost, de asemenea, contestată în fața Curții Constituționale<sup>98</sup>. Alte propuneri de modificare se află în dezbateri în Parlament. În rapoartele MCV anterioare s-a exprimat, de asemenea, regretul că modificările frecvente ale legii au făcut mai dificilă consolidarea cadrului în materie de integritate printr-o codificare unică<sup>99</sup>.

ANI a continuat să își dezvolte activitatea de prevenire, inclusiv să emită linii directoare și clarificări privind punerea în practică a legii și a jurisprudenței, precum și organizarea unor activități de instruire și de informare a autorităților publice. ANI este, de asemenea, strâns implicată în anumite activități în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție. După cum s-a menționat în raportul din noiembrie 2017, bugetul ANI a fost redus drastic în 2017<sup>100</sup>. Această situație a continuat, iar în al patrulea trimestru al anului 2018, ANI riscă să ajungă în imposibilitatea de a plăti salariile și contractanții<sup>101</sup>.

**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 descoperite, și să organizeze dezbateri publice la care să răspundă Guvernul, autoritățile locale, sistemul judiciar și societatea civilă.*

Sistemul PREVENT are rolul de a preveni conflictele de interese în procedurile de achiziții publice prin crearea unui mecanism de verificare ex ante pentru detectarea situațiilor care pot genera conflicte de interese în cadrul procedurilor de achiziții lansate prin sistemul electronic de achiziții. De asemenea, este destinat să permită autorităților contractante să remedieze aceste situații înainte de atribuirea contractului. Acesta a fost rezultatul unei colaborări strânse între Guvern, Agenția Națională de Integritate (ANI), Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP), Agenția pentru Agenda Digitală. Institutul și-a început activitatea în iunie 2017<sup>102</sup>.

Sistemul PREVENT implică analiza datelor și a informațiilor completate într-un formular de integritate de către personalul autorității contractante, prin verificarea încrucișată a acestor informații cu bazele de date relevante (Oficiul Național al Registrului Comerțului, Direcția pentru evidența persoanelor și administrarea bazelor de date). El poate urmări în mod automat legăturile care pot exista între oficialii responsabili de achizițiile publice (cum ar fi membrii comisiei de evaluare și persoanele

<sup>93</sup> 167 de cazuri de incompatibilitate, 86 de cazuri de conflict de interese de natură administrativă și 3 cazuri de averi nejustificate.

<sup>94</sup> Raportul MCV din ianuarie 2017 – raportul tehnic SWD(2017)25, p. 25, 28.

<sup>95</sup> Legea de modificare a Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor publice.

<sup>96</sup> Decizia CCR din 6 noiembrie. Se pare că modificările sunt neconstituționale.

<https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-339>. Motivarea nu a fost publicată încă.

<sup>97</sup> Legea de modificare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

<sup>98</sup> Decizia CCR din 16 octombrie; Se pare că decizia admite parțial sesizarea și anulează dispozițiile care restricționează situațiile de conflict de interese <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-333>. Motivarea nu a fost publicată încă.

<sup>99</sup> Raportul MCV din 2017, COM(2017) 44.

<sup>100</sup> De la aproximativ 33 de milioane de lei în 2016 la 22,5 milioane de lei în 2017.

<sup>101</sup> În 2018, bugetul a fost redus și mai mult, până la 18 milioane de lei (un supliment de 1,5 milioane de lei solicitat de ANI nu a fost aprobat).

<sup>102</sup> <https://www.integritate.eu/prevent.aspx>



cu putere de decizie din cadrul autorității contractante) și solicitanții în procedurile de achiziții publice (oferanți sau reprezentanți ai acestora). Rezultatele acestor verificări încrucișate sunt verificate de inspectori ANI care emit un avertisment de integritate autorității contractante în cazul în care sistemul semnalează un posibil conflict de interese. Autoritatea contractantă este obligată să adopte toate măsurile necesare pentru a elimina posibilul conflict de interese și să informeze ANI cu privire la acestea, în vederea ridicării avertismentului și a continuării procedurii de atribuire a contractului.

Sistemul PREVENT este acum complet operațional. De la începerea activității în iunie 2017 până la 1 septembrie 2018, PREVENT a analizat 16 210 proceduri de achiziții publice cu o valoare cumulată de peste 15 miliarde EUR. Opt la sută din procedurile analizate au vizat fonduri ale UE. Drept urmare, ANI a emis 57 de avertismente privind integritatea, unele dintre ele cu privire la achiziții cu valori foarte ridicate. Valoarea totală a procedurilor de achiziție pentru care a existat o avertizare privind integritatea este de 112 milioane EUR. În 48 de cazuri, autoritățile contractante au eliminat riscul unui potențial conflict de interese. În ceea ce privește nouă dintre cazuri, potențialul conflict de interese nu a fost soluționat. ANI a inițiat o investigație ex-officio privind conflictul de interese în două dintre aceste cazuri.

De asemenea, Agenția Națională de Integritate a notificat Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) în legătură cu 38 de cazuri de eventuale nereguli<sup>103</sup> în procedurile de achiziții publice privind posibile conflicte de interese între membrii autorității contractante și ofertanții din cadrul licitației. Acestea se referă la cazurile de potențiale conflicte de interese, astfel cum sunt definite în directivele UE privind achizițiile publice transpuse, dar nu intră sub incidența competenței ANI și, prin urmare, urmează să li se dea curs de către ANAP<sup>104</sup>. Pe lângă avertismente, sistemul PREVENT a sporit gradul de conștientizare în rândul autorităților contractante care contactează în mod regulat atât Agenția Națională pentru Integritate, cât și Agenția Națională pentru Achiziții Publice pentru sfaturi privind conflictele de interese și regulile de integritate înainte de pregătirea procedurilor de achiziție. În general, se pare că abordarea preventivă a avut unele efecte pozitive, iar disponibilitatea majorității autorităților contractante de a elimina potențialele conflicte de interese înainte de semnarea contractelor demonstrează valoarea sistemului PREVENT.

Printr-o Ordonanță de Urgență (98/2017 din 14 decembrie 2017), ANAP a primit posibilitatea de a amenda autoritățile contractante care nu răspund alertelor din sistemul PREVENT. Cu toate acestea, nu este clar care este valoarea adăugată a adăugării unor dispoziții privind amendarea la un sistem cu scop preventiv. Riscul este ca trecerea la utilizarea PREVENT ca declanșator al sancțiunilor să submineze succesul pe care l-a avut până în prezent în ceea ce privește activitatea de conștientizare și consultanță<sup>105</sup>.

***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 pronunțate împotriva membrilor săi având ca obiect incompatibilități, conflicte de interese și averi ilicite.***

În raportul MCV din ianuarie 2017 s-a menționat faptul că s-au înregistrat progrese substanțiale în acțiunile întreprinse ca urmare a rapoartelor ANI, dar că procedurile în instanță erau în continuare foarte lungi și că persistau în continuare excepții de la aplicarea sancțiunilor. Rapoartele MCV subliniaseră anterior, în special, întârzierile și lipsa de consecvență în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor pentru membrii Parlamentului care fuseseră declarați incompatibili sau în conflict de interese ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive sau a unui raport final al ANI. Comisia recomandase ca Parlamentul să dea dovadă de transparență în procesul său decizional cu privire la acțiunile întreprinse în urma hotărârilor definitive și irevocabile privind integritatea, pronunțate împotriva membrilor săi.

<sup>103</sup> De la începutul sistemului PREVENT.

<sup>104</sup> ANAP trimite răspunsuri standard la ANI în cazul în care notificările au fost luate în considerare. În 2018, ANAP nu a fost prezentă la ședințele derulate în cursul ultimei misiuni MCV pentru a discuta despre măsurile subsecvente necesare în aceste cauze.

<sup>105</sup> ANAP a informat ministrul justiției la 13 septembrie 2018 cu privire la posibilitatea de a modifica Ordonanța de urgență a Guvernului (98/2017 din 14 decembrie 2017) în sensul recomandărilor ANI; nu s-a adoptat încă o soluție finală.

Articolul 7 din Statutul senatorilor și al deputaților reglementează modul în care Parlamentul ar trebui să procedeze atunci când se constată incompatibilitatea unui membru. Chiar dacă mandatul acestuia încetează în mod automat la data la care hotărârea privind incompatibilitatea devine definitivă și irevocabilă<sup>106</sup>, sunt necesare alte măsuri pentru a se garanta punerea sa în practică. Președintele Camerei din care face parte membrul respectiv trebuie să ia act de încetarea mandatului de deputat sau de senator și să supună chestiunea la vot în plenul Camerei relevante<sup>107</sup>. Cu toate acestea, nu există un termen-limită pentru derularea acestei etape. În cazurile de conflict de interese de natură administrativă, articolele 19 și 51 din statut reglementează sancțiunea aplicabilă, procedura și termenele, în situația în care membrul în cauză al Parlamentului contestă sancțiunea. Sancțiunea aplicabilă constă într-o reducere cu 10 % a indemnizației pentru o perioadă de până la trei luni<sup>108</sup>. După cum s-a semnalat în raportul MCV din noiembrie 2017, dezbaterile din cadrul Comisiei juridice și din plenul Parlamentului sunt transmise în direct, iar înregistrarea video este disponibilă și după încheierea sesiunii.

Din octombrie 2016, au fost pronunțate cinci hotărâri judecătorești definitive și irevocabile împotriva unor membri ai Parlamentului (două cazuri de incompatibilitate și trei cazuri de conflict de interese de natură administrativă). După cum s-a menționat deja în raportul MCV din noiembrie 2017, alte trei cazuri vizează alegerea și validarea în Parlament (după alegerile din decembrie 2016) a persoanelor care fac obiectul unei interdicții de a ocupa o funcție publică timp de trei ani, ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive pronunțate împotriva lor, din cauza incompatibilității sau a unui conflict de interese de natură administrativă. ANI a semnalat aceste cazuri Parlamentului în februarie 2017<sup>109</sup>. În februarie 2018, Parlamentul a adresat ANI o scrisoare prin care a afirmat că nu va fi aplicată nicio sancțiune disciplinară pentru patru dintre cazurile de mai sus<sup>110</sup>. În celelalte cazuri, Parlamentul nu a adoptat încă nicio măsură.

În scrisorile sale, Parlamentul afirmă că „*incidentul privind integritatea constatată de ANI nu a avut loc în actualul mandat, ci într-un mandat anterior/într-o funcție anterioară. În plus, deputatul sau senatorul respectiv nu a comis nicio infracțiune disciplinară în actualul mandat, astfel că nu ar trebui aplicată nicio sancțiune disciplinară*”. Trebuie remarcat faptul că instanțele nu au aplicat această interpretare și că alte instituții publice au aplicat sancțiunile în urma hotărârilor judecătorești definitive, indiferent dacă persoanele în cauză și-au schimbat mandatul sau funcția. Marea majoritate a celor 265 de cazuri de incompatibilitate și de conflicte de interese aferente funcționarilor publici locali aleși în perioada 2017-2018 în cazul cărora rapoartele ANI au devenit definitive s-a referit la incidente de integritate ce au avut loc în mandatele sau pozițiile anterioare și numai în două cazuri nu s-a aplicat sancțiunea disciplinară. Acesta este, prin urmare, un nou element de incertitudine într-un domeniu important pentru descurajarea sancțiunilor privind politica de integritate.

---

<sup>106</sup> Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, articolul 7 alineatul (2): *Încetarea mandatului de deputat sau de senator datorată incompatibilității are loc: ... c) la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești prin care se respinge contestația la raportul Agenției Naționale de Integritate prin care s-a constatat incompatibilitatea; d) la expirarea termenului prevăzut în Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, [...], de la data luării la cunoștință a raportului de evaluare al Agenției Naționale de Integritate, dacă în acest termen deputatul sau senatorul nu a contestat raportul la instanța de contencios administrativ. Luarea la cunoștință se face prin comunicarea raportului Agenției Naționale de Integritate, sub semnătură de primire, către deputatul sau senatorul în cauză ori, în cazul în care refuză primirea, prin anunțul făcut de președintele de ședință în plenul Camerei din care face parte.*

<sup>107</sup> Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor – articolul 7 alineatul (4).

<sup>108</sup> Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor – articolul 19 și articolul 51.

<sup>109</sup> COM(2017)751, p. 9.

<sup>110</sup> Acestea se referă la deciziile din februarie 2018 ale Biroului Permanent al Camerei Deputaților.

<http://www.cdep.ro/bp/docs/F1147986081/Ibram.pdf>;  
<http://www.cdep.ro/bp/docs/F1858352224/informare%20interese.pdf>;  
<http://www.cdep.ro/bp/docs/F-1815178120/Cjur%20Cataniuciu.pdf>;  
<http://www.cdep.ro/bp/docs/F2118784823/Cjur%20Roman.pdf>;  
<http://www.cdep.ro/bp/docs/F153640837/Cjur%20Suciu.pdf>

### **Obiectivul de referință nr. 3: Consolidarea progreselor realizate deja, concomitent cu realizarea în continuare de investigații profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt**

O concluzie importantă a raportului din ianuarie 2017 a reprezentat-o performanța remarcabilă a instituțiilor implicate în investigarea, urmărirea penală și judecarea corupției la nivel înalt<sup>111</sup>. Raportul preciza clar că slăbirea sau diminuarea domeniului de aplicare al infracțiunii de corupție sau provocările majore la adresa independenței și eficacității Direcției Naționale Anticorupție (DNA) ar presupune o reevaluare a progreselor înregistrate.

În anul 2018 instituțiile judiciare implicate în combaterea corupției la nivel înalt au menținut acest record. În ciuda împrejurărilor tot mai dificile, rezultatele instituțiilor judiciare sunt comparabile cu cele din anii precedenți. Din septembrie 2017 până în august 2018, DNA a trimis 854 de inculpați în judecată în 299 de cauze. S-au pronunțat 266 hotărâri de condamnare definitive împotriva a 659 de inculpați. Măsurile de confiscare ordonate au atins valoarea de 447 de milioane EUR, iar confiscările finale se ridică la aproximativ 67,4 milioane EUR, deciziile finale privind despăgubirile pentru părțile civile au fost de 109 milioane EUR, inclusiv 81 de milioane EUR (74 %) acordate ca despăgubiri autorităților și instituțiilor publice, precum și companiilor cu capital de stat. În perioada 1 ianuarie-31 august 2018, Înalta Curte de Casație și Justiție a soluționat 13 cazuri de corupție la nivel înalt în primă instanță și s-a pronunțat prin hotărâre definitivă în 10 cazuri de corupție la nivel înalt<sup>112</sup>. De asemenea, trebuie remarcat faptul că responsabilitățile DNA privind fraudă și corupția care implică fonduri ale UE sunt de o importanță deosebită, iar Oficiul European de Luptă Antifraudă a raportat colaborarea profesionistă și urmărirea cu succes a dosarelor de către DNA.

În același timp, există o serie de preocupări importante. Problema procedurii de numire pentru procurorii de rang înalt și lipsa mecanismelor de control discutate în cadrul recomandării 1 de mai sus au o importanță deosebită pentru DNA.

Un prim motiv de îngrijorare se referă la legile justiției modificate. Pe lângă chestiunile problematice de natură generală descrise mai devreme, anumite prevederi creează o anumită îngrijorare în ceea ce privește lupta împotriva corupției. Legea nr. 304/2004 modificată privind organizarea judiciară creează o nouă secție a cărei responsabilitate exclusivă ar fi investigarea infracțiunilor comise de magistrați. Înființarea acestei noi secții a stârnit îngrijorarea că o nouă structură autonomă ar fi mai vulnerabilă în termeni de independență decât responsabilitățile actuale ale DNA în acest domeniu, întrucât ar putea să fie utilizată ca un mijloc suplimentar de intimidare și de exercitare a unei presiuni asupra magistraților<sup>113</sup>. Ca departament care se ocupă de toate infracțiunile săvârșite de magistrați, acesta nu va dispune nici de expertiza orizontală a DNA în materie de infracțiuni legate de corupție, iar cercetarea referitoare la persoanele anchetate în cauze în care sunt implicați și magistrați poate să nu intre în sfera de competență a DNA<sup>114</sup>. Susținătorii acestei schimbări au invocat deficiențe în activitatea DNA și anumite cazuri în care inculpații au fost achitați în instanță. Dar nu a fost publicată nicio analiză sau evaluare a impactului care să justifice afirmațiile privind deficiențele sistematice și preferința pentru o nouă structură. În recomandările lor, atât GRECO, cât și Comisia de la Veneția subliniază în mod clar necesitatea de a menține această competență în cadrul serviciului specializat în combaterea corupției (DNA), sugerând astfel că orice deficiențe ar putea fi soluționate nu prin crearea

---

<sup>111</sup> Rapoartele CVM au remarcat, de asemenea, că DNA a investigat și a trimis în judecată politicieni din toate partidele politice, inclusiv politicieni încă în funcție, și înalți oficiali din instituțiile publice din întreaga țară.

<sup>112</sup> În perioada ianuarie-august 2017, DNA a trimis în judecată 573 de inculpați în 209 cauze (comparativ cu 238 în 2016). S-au pronunțat 209 hotărâri de condamnare definitive (comparativ cu 214 în 2016) împotriva a 439 de inculpați. S-au dispus măsuri de sechestrul pentru bunuri în valoare de 59 de milioane EUR, iar confiscările finale se ridică la aproximativ 7,4 milioane EUR. În 2017, ICCJ a soluționat 13 cazuri de corupție la nivel înalt în primă instanță și s-a pronunțat prin hotărâre definitivă în două cazuri de corupție la nivel înalt.

<sup>113</sup> Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, p. 17.

<sup>114</sup> Potrivit legii, deciziile privind conflictele de competență pentru cazurile de corupție cu mai mulți inculpați, inclusiv cu un magistrat, vor fi luate de către procurorul general.

unei structuri separate a parchetului, ci prin asigurarea respectării unor garanții procedurale eficace<sup>115</sup>  
116.

Un al doilea domeniu de îngrijorare este faptul că DNA pare să fi fost un obiectiv specific în ceea ce privește exercitarea de presiuni care ar putea afecta independența sa. Pe lângă criticile intense din partea politicianilor de rang înalt apărute în spațiul public și în presă, faptul că atât demiterea procurorului-șef în funcție, cât și numirea unui nou procuror-șef al DNA nu au ținut seama de avizul clar și ferm al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) a ridicat îndoieli majore cu privire la proces<sup>117</sup> <sup>118</sup>. Ministrul justiției a lansat, de asemenea, proceduri de numire a unor noi șefi de sector și adjuncți, urmând aceeași procedură<sup>119</sup>. O îngrijorare suplimentară a fost reprezentată de implicarea Inspecției Judiciare, care a lansat mai multe proceduri disciplinare împotriva fostului procuror-șef al DNA, precum și de utilizarea acestor rapoarte disciplinare<sup>120</sup>. Rapoartele și rapoartele nefinalizate, respinse de CSM, au fost folosite pentru a justifica demiterea<sup>121</sup>. Au fost, de asemenea, declanșate proceduri disciplinare împotriva procurorului-șef adjunct și a altor magistrați din cadrul DNA. În plus, ministrul justiției a declanșat două controale de gestiune efectuate de către Inspeția Judiciară în 2017 și 2018 în cadrul DNA <sup>122</sup>. Metodele utilizate de Inspeția Judiciară au dat, de asemenea, naștere unor controverse, concluziile ajungând în presă înainte de finalizarea controlului. În august 2018, Inspeția Judiciară a început un nou control ex-officio asupra tuturor dosarelor referitoare la corupția din rândul magistraților. Comunicarea publică de informații selective privind numărul de cazuri în care au fost implicați magistrați a fost, de asemenea, văzută ca implicarea într-o dezbatere politică într-un mod care dăunează imparțialității Inspecției Judiciare<sup>123</sup> <sup>124</sup>.

---

<sup>115</sup> GRECO, Greco-AdHocRep(2018)2, p. 19: „GRECO recomandă să fie abandonată crearea noii secții speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție.”

<sup>116</sup> Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, p. 30: „Comisia de la Veneția recomandă regândirea propunerii de înființare a unei structuri de parchet separate pentru investigarea infracțiunilor comise de judecători și procurori; recurgerea la procurori specializați, combinată cu mecanisme procedurale de protecție efective, pare o alternativă adecvată în această privință;”

<sup>117</sup> A se vedea recomandarea 1, nota de subsol 56.

<sup>118</sup> Declarațiile publice ale candidatului după desemnarea sa de către ministrul justiției au provocat controverse, inclusiv comentariile privind utilizarea dosarelor ca formă de șantaj împotriva magistraților:

<https://www.mediafax.ro/social/exclusiv-adina-florea-la-sefia-dna-nu-exclud-ca-dosarele-care-vizeaza-magistrati-sa-reprezinte-o-forma-de-santaj-ce-spune-despre-actiunea-de-decapare-institucionala-17519006>.

<sup>119</sup> <http://www.just.ro/anunt-referitor-la-selectia-procurorilor-in-vederea-efectuării-propunerilor-de-numire-pentru-8-functii-vacante-de-conducere-din-cadrul-parchetului-de-pe-langa-inalta-curte-de-casatie-si-justitie-dire/>

<sup>120</sup> Doi au fost respinși de CSM. CSM a respins, la 25 iulie 2018, acțiunea Inspecției Judiciare referitoare la neprezentarea fostului procuror-șef al DNA la audierile din Parlament; la 13 iunie, și a respins acțiunea disciplinară privind presupusa desemnare ca membru incompatibil a unui membru al echipei de control. Alții urmează să fie verificați de CSM.

<sup>121</sup> În evaluarea făcută de ministrul justiției la 22 februarie 2018, care a stat la baza procedurilor de revocare <http://www.just.ro/comunicat-de-presa-raportul-privind-activitatea-manageriala-la-dna/>

<sup>122</sup> Potrivit legii, ministrul justiției poate iniția procedura de revocare a procurorului-șef al DNA pe baza unui control de gestiune. Raportul Inspecției Judiciare a fost examinat de către CSM în noiembrie 2017, care nu a ajuns la concluzia existenței unor deficiențe majore în gestionarea DNA. O serie de recomandări trebuiau implementate în termen de 6 luni. Această perioadă nu trecuse în momentul în care ministrul justiției a inițiat cererea de revocare.

<sup>123</sup> Un comunicat de presă din 24 august al Inspecției Judiciare a publicat numărul de cauze privind magistrații primite de la DNA în timpul inspecției „În perioada 1 ianuarie 2014-30 iulie 2018, Direcția Națională Anticorupție a soluționat 1 965 de cauze privind 3 420 de magistrați (2 193 de judecători și 1 227 de procurori)”.

<sup>124</sup> <http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=1a0f390e-6bc2-4b92-b6ea-03aa770aa206InfoCSM>, La 5 octombrie, DNA a publicat o declarație care explică cifrele menționate de Inspeția Judiciară. Declarația explică faptul că (1) au fost înregistrate 2396 de cauze în perioada 1 ianuarie 2014- 30 iulie 2018, marea majoritate a cauzelor fiind generată de numărul mare de plângeri cărora DNA are obligația de a le da curs. În total, 1 978 de cauze au fost soluționate); (2) Doar o mică parte din plângerile și investigațiile ex-officio (183) se referă la judecători specializați în cauze penale; (3) Mai puțin de 3 % dintre aceste cauze au fost trimise în instanță [56 de cauze cu sesizări pentru 73 de magistrați (42 de judecători și 31 de

În al treilea rând, această presiune s-a extins la Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ), în special la secțiile penale, care se ocupă de multe cazuri de corupție la nivel înalt. Din noiembrie 2017, Inspekția Judiciară a efectuat mai multe sesizări disciplinare împotriva președintelui Înaltei Curți<sup>125</sup>. În toamna anului 2018, Inspekția Judiciară a lansat o a doua anchetă privind punerea în aplicare a noilor prevederi ale Legii modificate 304/2004 privind justiția<sup>126</sup>. În plus, la 2 octombrie, Guvernul a sesizat Curtea Constituțională în legătură cu Înalta Curte, invocând un conflict constituțional (a se vedea mai sus)<sup>127</sup>.

În al patrulea rând, după cum s-a menționat deja în secțiunea privind recomandarea 3, anumite modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală și ale legii speciale privind corupția adoptate de Parlament în iunie și iulie 2018 ar avea un impact asupra urmării penale și a sancționării infracțiunilor de corupție. Unele amendamente ar duce la dezincrimarea multor infracțiuni legate de corupție. De exemplu, definiția revizuită a abuzului în serviciu ar limita avantajul nejustificat obținut la beneficii financiare și domeniul de aplicare al terților la membrii familiei. În mod similar, revizuirea infracțiunii de trafic de influență ar limita acest lucru doar la promisiunea de beneficii financiare și va necesita ca această promisiunea să fie urmată de o intervenție reală pentru a genera un anumit rezultat și a obține un beneficiu. În plus, acțiunea penală în caz de deturnare de fonduri ar trebui să fie precedată de o plângere preliminară introdusă de persoana prejudiciată, excluzând astfel anchetele ex-officio. Alte modificări ar restrânge posibilitatea aplicării unei confiscări extinse, ar reduce în mod semnificativ termenele de prescripție și ar reduce aplicarea interdicției pentru persoanele care au primit o sentință de fraudă și corupție de a fi alese sau de a exercita o funcție publică. Unele dintre schimbări au fost deja declarate neconstituționale<sup>128</sup>.

Avizul Comisiei de la Veneția a subliniat, de asemenea, incompatibilitatea cu convențiile internaționale la care participă România<sup>129</sup>. Acesta este cazul modificării referitoare la anumite infracțiuni legate de corupție din Legea nr. 78/2000, care ar limita elementele infracțiunilor la solicitarea, primirea sau acceptarea promisiunii unui avantaj necuvenit exclusiv la beneficii materiale și excluderea terților din sfera beneficiarilor. În decizia sa, Curtea Constituțională a făcut trimitere la

---

*procurori*]). 97 % dintre cauze au fost fie închise, fie respinse; (4) În aceeași perioadă, au fost condamnați 65 de magistrați, 10 magistrați au fost achitați, iar 25 de magistrați încă au procese pe rol.

<http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=9110>; <http://business-review.eu/news/dna-transmitted-that-only-2396-magistrated-were-heard-in-the-last-four-and-a-half-year-186762>

<sup>125</sup> La 9 noiembrie 2017, formulate de președintele Senatului în legătură cu declarațiile sale privind modificarea legilor justiției; la 22 iulie 2018, formulate de [Lumea Justiției](#) în legătură cu declarațiile sale privind procedura de revocare a procurorului-șef al DNA.

<sup>126</sup> Comunicat de presă din 17 septembrie 2018. Inspekția Judiciară a fost notificată la 23 august 2018 cu privire la posibilele abateri disciplinare referitoare la aplicarea de către conducerea Înaltei Curți de Casație și Justiție a Legii nr. 207/2018 de modificare și completare a Legii nr. nr. 304/2004 privind organizarea judiciară. Aceasta viza constituirea și componența completurilor de soluționare a căilor de atac în materie penală. În comunicatul său de presă, Inspekția Judiciară a simțit nevoia de a-și justifica intervenția: „Verificările pe care le efectuează Inspekția Judiciară nu sunt condiționate, potrivit Legii nr. 317/2004, de nivelul instanței și de funcția deținută de magistratul vizat de sesizare. Tot astfel, verificările nu sunt condiționate de notorietatea cauzelor deduse judecării. În toate cazurile, verificările efectuate de Inspekția Judiciară vizează respectarea și corecta aplicării legii. Expunerea publică a judecătorilor și procurorilor cu funcții de conducere determină, printre altele, un număr apreciabil de sesizare a disciplinelor privind activitatea și conduita acestora. Ca atare, efectuarea unor verificări de către Inspekția Juridică privind activitatea profesională a președintelui Curții Supreme de Justiție și a Curții de Justiție nu poate reprezenta un fapt inedit. Asocierea activității desfășurate de Inspekția Judiciară cu evenimente care au o importanță potențială în viața politică nu este decât o altă încercare de reducere a vulnerabilității instituției și de scădere a capacității sale de reacție la derapajele de ordin disciplinar.”

<sup>127</sup> <http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=ab9bdb64-9f0d-4997-b564-dce7a3c4a5c3|InfoCSM> <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-329>. Curtea Constituțională a statuat la 7 noiembrie 2018.

<sup>128</sup> Decizia CCR privind legea specială nr. 78/2000 din 25 septembrie 2018 referitoare la corupție (<https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-327>) și privind Codul penal din 25 octombrie 2018 (<https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-338>).

<sup>129</sup> Articolele 17, 18 și 19 ale Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției.

obligățiile României în cadrul instrumentelor internaționale de combatere a corupției<sup>130</sup>. Nu există niciun indiciu că această chestiune de compatibilitate cu obligațiile internaționale ar fi fost subiect de dezbatere în Guvern sau în Parlament.

Climatul global creat și reflectat de aceste aspecte are, de asemenea, legătură cu un alt domeniu de îngrijorare, acela că instituțiile publice, inclusiv Curtea de Conturi, par a fi mai puțin active în a informa DNA privind potențialele infracțiuni de corupție și fraude, deși este o obligație legală pentru toate instituțiile publice<sup>131</sup>. O excepție pare a fi DLAF, omologul național al Oficiului European de Luptă Antifraudă, care continuă să trimită DNA notificările sale.

**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 cu scopul de 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. Aceste măsuri ar putea fi luate cu ajutorul Comisiei de la Veneția și al GRECO<sup>132</sup>. 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.*

Această recomandare vizează răspunderea Parlamentului în deciziile sale referitoare la cererile formulate de organele de urmărire penală de autorizare a unor măsuri preventive, cum ar fi perchezițiile sau arestările, precum și la cererile de autorizare a anchetării unui membru al Parlamentului atunci când acesta/aceasta este sau a fost și ministru. Aceasta este o competență în temeiul Constituției, reflectând numeroase sisteme parlamentare în care imunitățile sunt menite să protejeze membrii Parlamentului în exercitarea mandatului pentru care au fost aleși. Rapoartele MCV anterioare au subliniat că existența unor criterii transparente pentru astfel de decizii ar fi o modalitate importantă de a preveni îndoielile cu privire la motivarea deciziilor<sup>133</sup>. Criteriile ar contribui la luarea acestor decizii pe o bază mai transparentă și mai obiectivă<sup>134</sup>.

Raportul din noiembrie 2017 menționează măsurile luate de Camera Deputaților pentru îmbunătățirea transparenței în ceea ce privește acțiunile întreprinse ca urmare a solicitărilor din partea parchetului, în special începând cu publicarea argumentelor Comisiei juridice pentru respingerea sau aprobarea solicitărilor din partea parchetului înaintea votului în plen. Raportul a salutat faptul că a fost luată în considerare necesitatea unei mai mari transparențe. Cu toate acestea, a considerat că erau necesare mai multe eforturi pentru îndeplinirea recomandării 10 și a reiterat sfaturile sale de a solicita asistență din partea Comisiei de la Veneția și a GRECO.

În cadrul reuniunilor cu serviciile Comisiei din 2018, președintele Comisiei juridice a Camerei a menționat că, pentru orice solicitare viitoare, Comisia juridică va face trimitere și la criteriile elaborate de Comisia de la Veneția. Acest lucru nu a fost încă oficializat în regulile Camerei Deputaților și nici în cele ale Senatului. În perioada septembrie 2017-august 2018, a existat o solicitare de autorizare a demarării urmăririi penale a unui fost ministru, acum membru al Parlamentului. Camera Deputaților a respins solicitarea, argumentând că infracțiunea în legătură cu care parchetul a făcut solicitarea nu există. Nu s-a făcut nicio referire la criterii.

În ceea ce privește invitația de a avea în vedere modificarea legii pentru a clarifica faptul că imunitatea ministerială se referă doar la acțiunile întreprinse de miniștri pe perioada mandatului acestora, raportul

<sup>130</sup> Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției și Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei.

<sup>131</sup> Cazurile anchetate ca urmare a notificărilor instituțiilor publice au scăzut de la 490 în 2016, până la 370 în 2017 și 341 în 2018 pentru aceeași perioadă ianuarie-septembrie; scăderea numărului de notificări a fost chiar mai accentuată în ceea ce privește persoanele sau entitățile private: de la 1740 în 2016, la 1034 în 2017 și 849 în 2018.

<sup>132</sup> Grupul de state împotriva corupției (GRECO) a fost instituit în 1999 de către Consiliul Europei pentru a monitoriza conformarea cu standardele anticorupție ale organizației.

<sup>133</sup> Raportul MCV din ianuarie 2017.

<sup>134</sup> Pe baza orientărilor din partea Comisiei de la Veneția și a GRECO.



din noiembrie 2017 a remarcat faptul că reprezentanții Parlamentului au susținut că acest lucru ar necesita o modificare a Constituției. Raportul din noiembrie 2017 a explicat că există modalități alternative de a face această clarificare. O posibilitate avută în vedere ar fi fost modificarea legii din 1999 privind responsabilitățile ministeriale, astfel încât să se sporească transparența și obiectivitatea în procesul de luare a deciziilor privind solicitările de inițiere a urmăririi penale împotriva foștilor miniștri, pentru a proteja principiul egalității în fața legii<sup>135</sup>. În 2018 nu s-a întreprins nicio acțiune în legătură cu această chestiune.

În perioada septembrie 2017–august 2018, două cereri de inițiere a procedurilor de urmărire penală a unor foști miniștri care nu sunt membri ai Parlamentului au fost acceptate de către președintele României.

În ceea ce privește a doua parte a recomandării referitoare la raportarea și dezbaterile acestor chestiuni,<sup>136</sup> Parlamentul a informat că dezbaterile din comisiile parlamentare și din plen sunt transmise în direct și pot fi vizionate online și după desfășurarea sesiunii. Nu a fost raportată vreo acțiune întreprinsă în vederea găsirii unei modalități de dezbateră a acestor probleme.

#### **Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale**

*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 în administrația publică, detalii privind procedurile disciplinare și sancțiunile și informații referitoare la măsurile structurale aplicate în domeniile vulnerabile).*

Raportul din ianuarie 2017 a subliniat potențialul Strategiei Naționale Anticorupție prezentată de Guvern în august 2016 de a deveni o politică eficientă de prevenire a corupției dacă este pusă în aplicare în mod corespunzător și monitorizată pe teren, inclusiv la nivel local. Fondurile UE pot avea un rol major în susținerea acestor eforturi.

Raportul din noiembrie 2017 a remarcat faptul că implementarea strategiei anticorupție a fost inițiată la nivel tehnic, dar că strategia necesită un sprijin politic vizibil din partea Guvernului și a autorităților locale pentru a înregistra progrese. Raportul din noiembrie 2017 sublinia faptul că, în general, prevenirea corupției ar trebui să devină o prioritate politică, în special prin luarea măsurilor necesare pentru a sprijini pe deplin punerea în aplicare a Strategiei atât la nivel central și local, asigurarea stabilității cadrului juridic relevant, precum și menținerea rezultatelor pozitive obținute de organele de urmărire penală.

În martie 2018, secretariatul tehnic al Strategiei Naționale Anticorupție a publicat primul său raport de monitorizare „Raportul privind progresele înregistrate în implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 în 2017”<sup>137</sup>. Raportul privind progresele înregistrate este o sinteză a acțiunilor întreprinse de autoritățile și instituțiile publice în cadrul fiecăruia dintre cele șase obiective generale. El include, de asemenea, un inventar al măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, precum și o actualizare a incidentelor de integritate și o scurtă prezentare a măsurilor corective structurale luate pentru a preveni incidentele noi. Raportul privind progresele înregistrate prezintă multe acțiuni efectuate în cadrul obiectivelor legate de capacitatea de a remedia gestionarea

<sup>135</sup> Legea nr. 115/1999-Legea privind responsabilitatea ministerială, republicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 200 din 23 martie 2007.

<sup>136</sup> „să instituie un sistem pentru a raporta în mod regulat cu privire la deciziile luate de camerele acestuia cu privire la cererile formulate de organele de urmărire penală pentru autorizarea anchetării unui membru al Parlamentului pentru perioada în care acesta/aceasta a fost ministru și de a organiza o dezbatere publică, astfel încât Consiliul Superior al Magistraturii și societatea civilă să poată reacționa”.

<sup>137</sup> <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>

deficientă, de a identifica riscurile de corupție și de a reduce vulnerabilitățile<sup>138</sup>. De asemenea, raportează implementarea măsurilor de creștere a transparenței și a deschiderii administrației la nivel central și local, formarea anticorupție pentru personalul din cadrul instituțiilor publice locale și centrale<sup>139</sup>, precum și acțiuni privind declarațiile de aderare ale instituțiilor publice la Strategie<sup>140</sup>. Activitatea privind regimul sancțiunilor administrative și punerea sa în aplicare pare a să fi avansat mai puțin și acest lucru pare să fi rămas valabil pentru 2018.

În cadrul reuniunilor platformei din aprilie 2018 s-a dezbătut dacă setul de acțiuni întreprinse de autoritățile publice este în conformitate cu calendarul de punere în aplicare și dacă acestea îndeplinesc obiectivele strategiei, chiar dacă aceste informații nu sunt specificate clar în raportul privind progresele înregistrate.

De la raportul anual din martie 2018, cel mai clar exemplu de progres a fost implementarea acțiunilor din cadrul obiectivului 4.1 (creșterea nivelului de educație anticorupție a personalului din cadrul autorităților și instituțiilor la nivel central și local prin intermediul unor cursuri de formare privind probleme de integritate)<sup>141</sup>. O realizare importantă în 2018 a fost și adoptarea de către Guvern, în august, a două metodologii standard pentru instituțiile de la nivel central: una privind evaluarea riscurilor de corupție și o a doua privind evaluarea ex-post a incidentelor de integritate. Cele două texte au fost dezbătute în cadrul platformelor de cooperare și al grupurilor de lucru interinstituționale. O prioritate pentru anul 2018 a fost și pregătirea auditului intern pentru sistemele de prevenire a corupției în cadrul tuturor instituțiilor, care ar trebui să aibă loc la fiecare doi ani<sup>142</sup>.

Secretariatul Tehnic pentru Strategia Națională Anticorupție din cadrul Ministerului Justiției a continuat să organizeze evaluări tematice ale instituțiilor publice pentru perioada 2018-2019. Temele alese sunt conflictele de interese în timpul și după exercitarea unei funcții publice (inclusiv fenomenul „ușilor turnante”), transparența instituțiilor publice (care includ întreprinderile de stat) și accesul la informații publice, precum și incompatibilitățile. Zece instituții din cadrul administrației publice centrale și zece instituții independente vor fi evaluate în perioada 2018-2019. Scopul evaluărilor este de a verifica modul în care aceste instituții definesc riscurile de corupție în aceste zone și măsurile luate pentru a preveni incidentele. Evaluările *inter pares* vor fi sprijinite cu fonduri ale UE. Finanțarea totală din fonduri ale UE pentru punerea în aplicare a strategiei printr-o varietate de proiecte este de 9,7 milioane EUR<sup>143</sup>.

În timpul misiunii MCV din octombrie 2018, serviciile Comisiei au primit, de asemenea, informații cu privire la măsurile luate în cadrul ministerelor centrale în sectoarele vulnerabile, cum ar fi sănătatea, educația și afacerile interne. Ministerul Educației a trimis un raport privind măsurile de prevenire implementate în instituțiile de învățământ superior și școli, măsurile împotriva plagiatului și evaluarea incidentelor de integritate. Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Afacerilor

---

<sup>138</sup> Exemplele includ un cod de etică pentru sistemul preuniversitar; un cadru transparent pentru concursurile pentru funcția de inspector; un sistem de sancționare a plagiatului; un protocol de formare etică în școli; monitorizarea video și audio a examenelor din sistemul de învățământ.

<sup>139</sup> Prin intermediul DGA (în 2017, 3 877 de activități de formare, cursuri de integritate și campanii de prevenire).

<sup>140</sup> Pentru perioada 2016-2017, au fost centralizate 1 667 de declarații de aderare și 757 de planuri de integritate privind autoritățile centrale, locale și independente.

<sup>141</sup> Site-ul web <https://sna.just.ro> nu menționează activitățile efectuate în 2018, însă site-urile web <http://ogp.gov.ro/> și <http://data.gov.ro/> privind parteneriatul pentru date deschise menționează o serie de acțiuni și evenimente pentru 2018 privind transparența și procesul de consultare publică

<sup>142</sup> Scopul acestui obiectiv 2.1.1 este de a internaliza mecanismul de evaluare *inter pares* a strategiei în cadrul instituțiilor publice.

<sup>143</sup> Sprijinul acordat Strategiei Naționale Anticorupție este pus la dispoziție din obiectivul specific 2.2 al programului Operațional Capacitate Administrativă (POCA); în cadrul acestui obiectiv s-au înregistrat 6 cereri de propuneri pentru a sprijini punerea sa în aplicare de către autoritățile centrale și locale, inclusiv de către secretariatul tehnic al SNA. Suma totală contractată este de 9 635 600 EUR, din care se alocă următoarele cuantumuri pentru instituțiile centrale: 7 278 657 EUR și pentru administrațiile publice locale: 2 356 943 EUR. Măsurile anticorupție care vizează sistemul judiciar sunt incluse în finanțarea Strategiei pentru Justiție (recomandarea 6).



Interne a raportat activitatea sa continuă de prevenire a corupției și de investigare a incidentelor de integritate<sup>144</sup>. Direcția are o experiență îndelungată în acest domeniu. Progresul privind măsurile prevăzute în sectorul asistenței medicale pare mai puțin evident, în timpul misiunii Ministerul Sănătății a informat exclusiv asupra unor aspecte legate de controlul intern. Evaluarea tematică *inter pares* efectuată în octombrie 2017<sup>145</sup> a evidențiat o serie de deficiențe structurale în punerea în aplicare a strategiei în acest sector, inclusiv o lipsă constantă de resurse la nivelul departamentului de control și integritate al Ministerului Sănătății, o serie de recomandări fiind făcute în acest sens<sup>146</sup>.

În ceea ce privește implementarea Strategiei Naționale Anticorupție la nivel local, Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice a publicat, de asemenea, un raport privind progresele înregistrate pentru anul 2017. Eforturile Ministerului au ca scop implicarea cât mai multor administrații publice locale în mecanismul de monitorizare din cadrul Strategiei. Procentul instituțiilor publice locale implicate a crescut acum la 45 %, de la 16 % în ciclul precedent, deși acest lucru rămâne cu mult sub nivelul participării la nivel central. Raportul arată, de asemenea, o reducere drastică a rapoartelor anuale de autoevaluare, până la doar 8 % în 2017. Din raport reiese că multe autorități locale nu au cunoștințe sau capacități administrative suficiente pentru implementarea măsurilor din cadrul Strategiei. De asemenea, s-a constatat că există o lipsă de conștientizare și de promovare a bunelor practici sau a măsurilor inovatoare. Prioritățile pentru punerea în aplicare a Strategiei la nivel local urmăresc să remedieze aceste puncte slabe prin includerea unor cursuri de formare specifice și a activităților de conștientizare. Un proiect în curs de desfășurare vizează realizarea unei hărți interactive a bunelor practici în domeniul prevenirii corupției identificate în administrațiile locale<sup>147</sup>.

Unul dintre obiectivele Strategiei este îmbunătățirea performanțelor în lupta împotriva corupției prin aplicarea de sancțiuni penale și administrative. Instituțiile responsabile cu îndeplinirea acestui obiectiv sunt Agenția Națională de Integritate (ANI), Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Procurorul general. Rezultatele obținute de ANI și DNA au fost comparabile cu anii anteriori (a se vedea recomandările 8, 9 și 10). Din septembrie 2017, Ministerul Public a inițiat urmărirea penală a infracțiunilor de corupție care nu se încadrau în atribuțiile DNA, înregistrând 2 046 de cazuri soluționate, 325 de puneri sub acuzare a 483 de persoane și 2 016 hotărâri judecătorești definitive<sup>148</sup>.

Un alt obiectiv al Strategiei este consolidarea operațiunii de confiscare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni (a se vedea recomandarea 12). În 2018, Procurorul general (inclusiv DIICOT) a confiscat peste 2 miliarde EUR sub forma unor măsuri provizorii în cauze privind evaziunea fiscală, 38 de milioane EUR în cauze legate de spălarea banilor și 128 de milioane EUR în cauze de contrabandă. Rezultatele obținute de Ministerul Public în lupta împotriva corupției sunt în creștere față de anul trecut.

În timp ce activitatea tehnică privind strategia continuă în multe administrații centrale și locale, iar instituțiile judiciare continuă să sancționeze corupția, mai multe inițiative legislative actuale ridică îngrijorări cu privire la efectele potențiale ale acestora asupra implementării strategiei. În special, după cum s-a menționat mai devreme, modificările aduse Codului Penal și Codului de procedură penală și modificările aduse legii speciale privind corupția, adoptate de Parlament la 4 iulie și, respectiv, la 18 iunie, riscă, de asemenea, să slăbească cadrul legislativ de investigare și sancționare a infracțiunilor de corupție. (a se vedea recomandările 10 și 3). Sunt, de asemenea, corelate modificările referitoare la legile în materie de integritate, care riscă să slăbească impactul legilor în materie de integritate și credibilitatea sancțiunilor (a se vedea recomandarea 8). Reforma în curs a Codului administrativ ar trebui să sprijine, de asemenea, punerea în aplicare a Strategiei naționale anticorupție, prin consolidarea profesionalizării administrației publice locale și naționale și, astfel, a implementării

<sup>144</sup> Exemple de activități de prevenire efectuate în 2018: <http://www.mai-dga.ro/arhive/43423>

<sup>145</sup> <http://sna.just.ro/docs/pagini/51/Raport%20de%20evaluare%20tematica%20Ministerul%20Sanatatii.docx>.

<sup>146</sup> Informațiile privind măsurile luate ca urmare a acestor recomandări vor fi disponibile către sfârșitul anului.

<sup>147</sup> <http://greencity.mdrap.ro/>

<sup>148</sup> Pentru cazurile de conflicte de interese sau pentru cele de abuz în serviciu pentru favorizarea anumitor persoane: 24 de cazuri de punere în mișcare a acțiunii penale în care au fost implicate 30 de persoane, 10 hotărâri judecătorești definitive.

eficace a măsurilor de prevenire a corupției, cum ar fi responsabilitatea conducerii instituțiilor publice în prevenirea și apariția incidentelor de integritate<sup>149</sup>.

**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 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 la gestionarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni.*

În ianuarie 2017, raportul MCV a subliniat faptul că s-a creat Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) și că următoarea etapă constă în demonstrarea faptului că aceasta poate funcționa în mod corespunzător, că poate furniza date transparente cu privire la confiscarea de bunuri provenite din săvârșirea de infracțiuni și, în cele din urmă, că poate mări proporția activelor recuperate efectiv. Raportul din noiembrie 2017 a remarcat faptul că agenția a devenit operațională, are propria sa clădire, departamente administrative responsabile cu resurse financiare și umane și dispune de un personal format din aproximativ 25 de persoane, care reprezintă deja jumătate din personalul planificat pentru derularea tuturor operațiunilor. ANABI publicase primul raport anual în februarie 2017.

Începând din noiembrie 2017, ANABI a continuat să înregistreze progrese în activitățile desfășurate. În martie 2018, Agenția a publicat cel de al doilea raport anual care conține o descriere detaliată a activității din 2017 și a priorităților pentru anul 2018<sup>150</sup>. A crescut activitatea de depozitare și gestionare a activelor mobile confiscate și a organizat și vânzarea de active mobile confiscate. În perioada ianuarie-august 2018, ANABI a înregistrat nouă cereri noi de depozitare și gestionare pentru active mobile confiscate și 27 de solicitări de vânzare interlocutorie. ANABI a organizat licitații publice privind șapte solicitări de vânzări interlocutorii (atunci când circumstanțe specifice justifică o acțiune imediată, de exemplu în cazul în care este vorba despre mărfuri perisabile, înainte de o hotărâre definitivă a instanței). În mai multe cazuri complexe, agenția și-a demonstrat capacitatea de a face față situațiilor noi și de a găsi soluții. Agenția se implică, de asemenea, în activități de schimb de cunoștințe și de conștientizare pentru organele responsabile de asigurarea respectării legii și pentru procurori în ceea ce privește ordinele de punere sub sechestru și de confiscare.

Din iunie 2017, contul bancar unic prin care agenția a preluat gestionarea banilor confiscați este operațional. Prin urmare, ANABI gestionează și ține evidența fondurilor implicate, cum ar fi suma supusă confiscării, suma rezultată din vânzarea de bunuri perisabile și suma rezultată din vânzările interlocutorii. La sfârșitul primului semestru al anului 2018, contul bancar unic a totalizat circa 70 de milioane de lei (15 milioane EUR, aproximativ trei ori mai mult decât suma din 2017).

ANABI monitorizează, de asemenea, datele agregate ale sumelor reale de bani confiscate în cadrul procedurilor penale. În 2018, a existat o creștere. În total, 780 de milioane de lei au fost confiscate până în al doilea trimestru al anului 2018<sup>151</sup>. În perioada septembrie 2017-august 2018, procurorul general (inclusiv DIICOT) a confiscat 137 de milioane EUR sub forma unor măsuri provizorii în cauze legate de evaziunea fiscală, 15 milioane EUR în cauze legate de spălarea banilor și 128 de milioane EUR în cauze de contrabandă (inclusiv DIICOT).

În ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești definitive, Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) raportează că 787 de hotărâri judecătorești privind confiscarea au rămas definitive în 2017, o creștere comparativ cu 2016 (491 hotărâri judecătorești finale). Suma totală care rezultă din executarea măsurilor de confiscare speciale sau extinse este de aproximativ 11,5 milioane de lei, din care 3,7 milioane de lei provin din vânzarea de active mobile și imobile confiscate și 7,8 din confiscări. Suma care urmează să fie distribuită pentru 2018 beneficiarilor eligibili pentru reutilizarea

<sup>149</sup> <https://www.senat.ro/Legis/PDF/2018/18L132LP.pdf>. Codul administrativ a fost adoptat de Parlament în luna iulie și este contestat la Curtea Constituțională. La 7 noiembrie, Curtea a decis că respectivul Cod administrativ era neconstituțional.

<sup>150</sup> <https://anabi.just.ro/docs/pagini/52/Raport%20anual%20ANABI%202017.pdf>

<sup>151</sup> Din totalul a aproximativ 10 000 de hotărâri judecătorești emise de 224 de instanțe

socială și publică a fost de 2,2 milioane de lei<sup>152</sup>. O parte din acești bani ar trebui alocați pentru finanțarea de proiecte<sup>153</sup> ale societății civile, precum cele în domeniul educației, al prevenirii criminalității, al asistenței acordate victimelor și alte proiecte de interes public. Din cauza capacității administrative insuficiente, agenția nu a fost în măsură până în prezent să lanseze o cerere de propuneri în acest domeniu. În general, ANABI se confruntă cu dificultăți în ocuparea posturilor disponibile, situație similară cu celelalte instituții publice care rezultă dintr-o interdicție generalizată de recrutare a Guvernului<sup>154</sup>. La începutul lunii octombrie agenția a funcționat cu un personal de doar 20 de persoane dintr-o schemă de 35 prevăzute, ceea ce limitează capacitatea agenției la a se concentra strict asupra activităților de bază<sup>155</sup>.

Agenția a solicitat cu succes asistență tehnică din fonduri ale UE (1,3 milioane EUR). Proiectul a început recent și va permite externalizarea unor sarcini pentru a sprijini agenția, în special în ceea ce privește organizarea de subvenții și activități de formare pentru procurori. Agenția mai informează că acțiunea de cooperare cu organele de urmărire penală și poliție este eficientă. Un număr mare de cazuri de care se ocupă Agenția provine de la poliția pentru criminalitatea economică și de la organele de urmărire penală a criminalității organizate.

De asemenea, Agenția a înregistrat progrese în dezvoltarea unui sistem integrat național ROARMIS (Sistemul pentru Recuperarea Activelor din România și de Management Integrat). Scopul acestui sistem este de a furniza informații despre diferitele etape ale procesului de recuperare a activelor, începând cu primele etape de identificare și urmărire a activelor, urmată de confiscarea produselor infracțiunii și a altor tipuri de active și încheierea cu procedurile privind executarea finală a confiscării speciale sau extinse, despăgubiri sau o decizie privind reutilizarea în interes public sau social. Acest sistem informatic va permite monitorizarea măsurilor luate de autorități în fiecare etapă a procesului de recuperare a activelor. Folosind funcțiile sale analitice, ROARMIS poate deveni, de asemenea, un instrument foarte util în generarea de statistici și rapoarte, pentru utilizarea celor mai bune practici și identificarea domeniilor prioritare pentru elaborarea politicilor, strategiilor și planurilor de creștere a eficienței procesului de recuperare a activelor în România. ANABI a finalizat specificația tehnică detaliată în septembrie 2018 și intenționează să pună în aplicare sistemul până în octombrie 2019.

Agenția funcționează și ca Birou de recuperare a activelor. În primul și al doilea trimestru al anului 2018, Oficiul Român de Recuperare a Activelor a tratat 72 de solicitări primite (solicitări din partea altor state membre) și 38 solicitări trimise (cereri către alte state membre). Statele membre care au solicitat cel mai frecvent informații au fost Regatul Unit, Franța, Italia și Spania, iar ANABI a trimis cel mai mare număr de cereri către Germania, Regatul Unit și Italia.

---

<sup>152</sup> În 2017, 20 de milioane de lei din 2016 au fost redistribuite, în conformitate cu art. 37 din Legea ANABI, Ministerului Educației, Sănătății, Afacerilor Interne, Justiției și Ministerului Public.

<sup>153</sup> Conform aceluiași art. 37 din Legea nr. 318/2015 privind ANABI.

<sup>154</sup> Legea nr. 80/2018 pentru aprobarea OUG nr. 90/2017 privind măsurile fiscale și bugetare (art. 14 din OUG prevede suspendarea concursurilor pentru posturile vacante în 2018); o altă OUG a prevăzut același lucru începând cu vara anului 2017

<sup>155</sup> În octombrie, ANABI a început procedurile pentru transferarea recrutării în vederea ocupării a 6 posturi vacante (5 funcționari publici și un funcționar contractual). Ministerul Justiției a aprobat transferul unui consilier juridic începând din noiembrie 2018.