



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 25.1.2017
COM(2017) 44 final

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

{SWD(2017) 25 final}

1. INTRODUCERE

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost instituit la momentul aderării României la Uniunea Europeană în 2007¹ pentru a remedia deficiențele reformei sistemului judiciar și pentru a combate corupția. De atunci, rapoartele MCV încearcă să contribuie la orientarea eforturilor autorităților române prin recomandări specifice și evaluează progresele realizate. În acest an se împlinesc zece ani de monitorizare prin MCV și Comisia marchează momentul printr-o prezentare generală a realizărilor, a provocărilor rămase și a celorlalte măsuri care mai sunt necesare pentru a se asigura îndeplinirea obiectivelor MCV.

Astfel cum a subliniat Consiliul² în mod repetat, MCV se va încheia atunci când vor fi îndeplinite în mod satisfăcător toate cele patru obiective de referință care se aplică României. Obiectivele de referință au fost definite la momentul aderării și acoperă aspecte esențiale pentru funcționarea unui stat membru – independența și eficiența sistemului judiciar, integritatea și lupta împotriva corupției. Pentru ca aceste obiective să fie îndeplinite, este nevoie de o combinație de măsuri legislative și instituționale. În plus, respectivele măsuri pot fi evaluate pe deplin numai verificându-se dacă efectele lor sunt resimțite în practică și dacă se poate considera că ele sunt încorporate în cadrul juridic și instituțional din România și că sunt ireversibile. În aceste condiții, cetățenii pot avea încredere că deciziile și practicile din România respectă pe deplin statul de drept și se constituie baza pe care se clădește încrederea reciprocă necesară pentru punerea efectivă în aplicare a dreptului UE.

Reforma sistemului judiciar și lupta anticorupție au fost aspecte esențiale pentru societatea românească în ultimii zece ani.³ MCV are un rol important în România ca factor determinant al reformei, precum și ca instrument de evaluare a progreselor. Concluziile Comisiei și metodologia utilizată în cadrul MCV au fost sprijinite în mod constant de către Consiliu și au beneficiat de cooperarea și contribuțiile multor state membre. Cooperarea a fost consolidată și prin sprijinul specific acordat României prin intermediul fondurilor UE.

Rapoartele MCV reflectă, de 10 ani, progresele înregistrate, iar rapoartele MCV de după 2014 au pus în evidență modul în care constanța progreselor a început să sugereze sustenabilitate. Măsurile legislative și instituționale au dat roade în ceea ce privește rezultatele obținute, datorită angajamentului demonstrat de numeroși judecători și procurori, datorită activității de punere în aplicare desfășurate de miniștrii justiției și datorită buneii cooperări dintre autoritățile române și Comisie. Implicarea puternică a societății civile a fost, de asemenea, esențială pentru a încuraja reforma sistemului judiciar și măsurile concrete de combatere a corupției la toate nivelurile. În același timp, rapoartele MCV au continuat să sublinieze că există încă domenii în care continuarea reformei se dovedește dificilă – și care uneori au rezistat acesteia. Probleme de fond, cum ar fi punerea sub semnul întrebării a independenței sistemului judiciar și a autorității hotărârilor judecătorești și, uneori, încercările specifice de a se reveni la situația anterioară reformelor, au încetinit, în mod inevitabil, ritmul progreselor înregistrate în vederea atingerii obiectivelor MCV.

¹ Concluziile Consiliului de Miniștri, 17 octombrie 2006 (13339/06); Decizia Comisiei 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, 13 decembrie 2006 [C(2006) 6569 final].

² În martie 2016, Consiliul a ajuns la concluzia că, „Pe baza progreselor semnificative deja înregistrate, Consiliul încurajează România să își concentreze eforturile pe consolidarea în continuare a progreselor realizate și să susțină dinamica pozitivă actuală, prin abordarea tuturor recomandărilor prezentate de Comisie în raportul său.” (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/ro/pdf>).

³ Sondajul Eurobarometru Flash 445: „Mecanismul de cooperare și de verificare pentru Bulgaria și România”, publicat la 25 ianuarie 2017.

Raportul de față analizează evoluțiile din România începând din 2007. La fel ca în anii anteriori, raportul este rezultatul unui proces atent de analiză întreprins de Comisie și se bazează pe cooperarea strânsă cu instituțiile din România, precum și pe contribuția societății civile și a altor părți interesate, printre care și a altor state membre.

În acest sens, este important să se definească în mod clar domeniul de aplicare al MCV. Deciziile de instituire a MCV stabilesc parametrii domeniului de aplicare al MCV privind reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției. Acțiunile întreprinse cu respectarea acestor parametri vor determina momentul la care sunt îndeplinite obiectivele. Cu toate acestea, ritmul și profunzimea reformelor au fost în mod inevitabil condiționate pe un plan mai amplu de mediul societal, juridic și politic din România în care evoluează aspectele specifice care fac obiectul MCV. De exemplu, eforturile întreprinse în ultimii ani în România pentru dezvoltarea capacității administrative sunt încă în curs, ceea ce are consecințe asupra procesului de reformă. Practica legislativă permite introducerea bruscă a unor modificări prin intermediul Parlamentului, scurtcircuitând practica mai bune legiferări și etapa consultărilor și îngreunând sarcina de a demonstra sustenabilitatea cadrului juridic în domenii precum corupția. Este nevoie în continuare să se consolideze aderarea la principiile cooperării loiale între instituții și la principiul respectării independenței sistemului judiciar, după cum se poate vedea din atacurile împotriva judecătorilor și procurorilor exprimate prin intermediul mass-mediei române, fiind necesare mecanisme mai puternice de contracarare a acestora. Deși aceste aspecte nu intră în domeniul de aplicare al MCV, ele au un impact direct asupra capacității de a realiza reformele și, în special, au îngreunat sarcina României de a demonstra că reforma a prins rădăcini perene.

Unul dintre domeniile în care acest mediu mai larg a evoluat într-o direcție pozitivă este transparența. În multe domenii care fac obiectul MCV s-a observat o tendință notabilă - inclusiv pe parcursul anului trecut - spre o calitate mai bună a informațiilor cu privire la sistemul judiciar și la corupție, precum și o mai mare deschidere în a face aceste informații accesibile. Dacă o gamă mai largă de instituții române ar lua măsuri suplimentare în această direcție, s-ar consolida o schimbare a practicilor care ar contribui la demonstrarea progreselor realizate. Prin urmare, în domeniul MCV, prezentul raport formulează un număr de recomandări privind intensificarea raportării și o mai mare transparență. Pe termen scurt, acest lucru va permite Comisiei să ajungă la concluziile finale, iar după încheierea MCV va asigura, de asemenea, sprijin pentru sustenabilitatea reformei, întrucât va favoriza responsabilizarea.

În cele din urmă, ar trebui subliniat, de asemenea, faptul că natura aparte a domeniului de aplicare al MCV se opune, de asemenea, creării de legături cu alte domenii de politică. Prin urmare, Comisia nu consideră că este oportun să se coreleze MCV cu deciziile adoptate în alte domenii, cum ar fi eligibilitatea pentru fondurile structurale și de investiții europene sau aderarea la spațiul Schengen.

Prezentul raport se plasează într-o perspectivă pe termen mai lung pentru a identifica măsurile-cheie care mai trebuie întreprinse pentru realizarea obiectivelor MCV. Dinamica creată până în prezent permite concentrarea atenției pe măsurile-cheie care trebuie luate. Atunci când măsurile prevăzute la fiecare din obiectivele de referință din prezentul raport vor fi întreprinse, obiectivul respectiv va fi considerat provizoriu finalizat. Atunci când acest lucru va fi valabil pentru toate obiectivele de referință, MCV va fi închis. Prin urmare, recomandările formulate pot fi considerate suficiente pentru îndeplinirea acestui obiectiv - cu excepția cazului în care evoluțiile inversează în mod clar sensul progreselor. Comisia consideră că acest lucru ar trebui să conducă la accelerarea procesului de către autoritățile române și de către UE în ansamblul său. În cazul obiectivelor de referință pentru care se apreciază că s-au realizat progrese substanțiale, Comisia consideră că punerea aplicare energică și menținerea atât a ritmului, cât și a unei direcții consecvente a reformei va permite

închiderea rapidă a respectivelor obiective de referință. Pentru alte obiective, acest lucru s-ar putea dovedi mai problematic. Prin urmare, Comisia are intenția de a prezenta următorul raport la sfârșitul anului 2017 și este pregătită să ofere asistență suplimentară pentru a ajuta la consolidarea caracterului ireversibil al progreselor înregistrate și să încheie, astfel, monitorizarea și verificarea efectuate în cadrul mecanismului.

2. EVALUAREA PROGRESEROR ÎNREGISTRATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ÎNDEPLINIREA OBIECTIVELOR DE REFERINȚĂ DE LA ÎNCEPUTUL MCV

Prezenta secțiune conține o evaluare globală a celor zece ani de reforme și, în același timp, o analiză a progresului înregistrat în ceea ce privește recomandările formulate în raportul MCV pe anul 2016. Cele mai importante evoluții și rezultate sunt prezentate în detaliu în raportul tehnic care însoțește prezentul raport⁴. Deși obiectivele de referință sunt independente, există și interconexiuni importante, care au un impact asupra îndeplinirii acestora. Evaluarea progreselor a implicat analizarea condițiilor structurale (cum ar fi prevederile legale, instituțiile și resursele), a rezultatelor și a bilanțului acestora și a posibilității de a se considera că progresele sunt ireversibile. Trebuie remarcat, de asemenea, că, de la data stabilirii obiectivelor de referință cuprinse în MCV, au avut loc evoluții majore în ceea ce privește jurisprudența CEDO, standardele și cele mai bune practici internaționale și disponibilitatea informațiilor comparative privind sistemele judiciare naționale din UE, care au orientat autoritățile române în realizarea reformelor și care permit, totodată, o măsură obiectivă și comparabilă a evoluției sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției din România în domeniul de aplicare al celor patru obiective de referință.

2.1 Procesul judiciar

Primul obiectiv de referință viza *sistemul judiciar* și se axa pe instituirea unui sistem independent, imparțial și eficient, pe consolidarea consecvenței procesului judiciar, precum și pe îmbunătățirea transparenței și a responsabilizării. În acest domeniu s-au înregistrat progrese instituționale și normative substanțiale. Începând din 2012, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) s-a impus ca manager al sistemului judiciar și a demonstrat o voință tot mai mare de a-și îndeplini rolul constituțional, în special în ceea ce privește apărarea independenței sistemului judiciar, un rol esențial care va reveni acum noului Consiliu Superior, recent ales. În 2016, sondajele au continuat să sugereze o percepție publică puternică a independenței judiciare și a încrederii în sistemul judiciar.⁵ Însă, așa cum au arătat și rapoartele MCV anterioare, au existat și reacții la această tendință: atacuri venite din partea politicienilor și a mass-mediei și îndreptate împotriva magistraților și a instituțiilor judiciare. În 2016, au devenit deosebit de intense atacurile împotriva Direcției Naționale Anticorupție.

Progresele în materie de reforme structurale în anumite domenii legate de eficiență, resurse și volum de muncă au prezentat schimbări semnificative într-un ritm mai lent, deși calitatea informațiilor pe care Ministerul Justiției a fost capabil să le furnizeze Comisiei în ultimii ani a demonstrat evoluția informațiilor privind funcționarea sistemului judiciar aflate acum la dispoziția ministerului și a CSM. În ultimii trei ani, Ministerul Justiției, CSM și sistemul

⁴ SWD (2017)25.

⁵ Tabloul de bord al UE privind justiția din 2016, COM(2016) 199 final, graficele 48, 44 și 46. Sondajul din aprilie 2016 arată o proporție de 60 % de încredere foarte ridicată și ridicată în DNA. <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTITUTII.pdf>

judiciar au demonstrat voința și capacitatea de a lucra împreună și de găsi soluții pentru progresul reformei. Resursele mai mari alocate sistemului judiciar, în special de către ultimele două guverne, au contribuit la acest lucru. Cu toate acestea, abordarea unor aspecte precum echilibrarea volumului de muncă din diferitele instanțe și din cadrul aceleiași instanțe, cum ar fi modalitatea de găsi soluții în ceea ce privește discrepanțele dintre volumul de muncă al instanțelor mari și al instanțelor mici și repartizarea sarcinilor între judecători și grefieri, au cunoscut progrese lente. Legislația menită să soluționeze aceste probleme nu a progresat în 2016, iar simpla acțiune managerială nu a putut oferi o soluție. Progresul major constă în aceea că, în prezent, sunt disponibile toate instrumentele pentru monitorizarea funcționării instanțelor și a situației resurselor umane și în faptul că există o Strategie cuprinzătoare de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020.

S-a considerat, de asemenea, că rigurozitatea procedurilor de intrare în magistratură, bazată pe formarea obligatorie în cadrul Institutului Național al Magistraturii, a jucat un rol important în procesul de consolidare atât a profesionalismului, cât și a independenței magistraților. În ceea ce privește numirea judecătorilor și a procurorilor, ultimul raport MCV a identificat 2016 ca an de probă pentru numiri. Acesta a fost cazul în ceea ce privește numirea procurorilor-șefi și a adjuncților acestora. În termeni de rezultate, niciunul dintre candidații numiți nu a ridicat probleme de integritate și profesionalism și nici nu a suscitât controverse în rândul magistraților sau al societății civile, iar unii dintre candidați aveau deja rezultate foarte solide. Cu toate acestea, procesul utilizat nu a permis introducerea unei proceduri clare, deschise și transparente pentru selectarea tuturor candidaților, care să se consolideze într-un sistem stabil și permanent.⁶

De asemenea, CSM este responsabil pentru sancționarea abaterilor profesionale și disciplinare ale magistraților. Anchetarea unor astfel de cazuri face parte din atribuțiile Inspecției Judiciare. În 2012, o reformă majoră a consolidat Inspecția Judiciară ca instituție independentă și profesionistă. Acest lucru a permis ca Inspecția Judiciară să devină mai eficientă și să aibă o mai mare autoritate, lucru confirmat din nou prin rezultatele înregistrate de aceasta în 2016. Deciziile disciplinare ale CSM pot fi contestate la Înalta Curte de Casație și Justiție, iar în raportul MCV pe 2016 se constata că lanțul decizional părea să fi devenit mai previzibil și mai consecvent.

România a adoptat și a pus în aplicare noul Cod civil și noul Cod penal, precum și codurile de procedură aferente, în vederea modernizării dreptului material și a îmbunătățirii eficienței și consecvenței procesului judiciar. Noul Cod civil a intrat în vigoare în 2011, noul Cod de procedură civilă, în 2013, iar noul Cod penal și noul Cod de procedură penală, în 2014. Tranziția către noul Cod civil și noul Cod de procedură civilă a fost treptată și acum acestea se aplică în aproape toate cauzele. În cazul Codului penal și al Codului de procedură penală, toate dispozițiile s-au aplicat de la aceeași dată inițială, astfel că anii 2014, 2015 și 2016 au fost consacrați asigurării aplicării lor consecvente de către toate instanțele și parchetele și stabilizării dispozițiilor lor legale. Prin adaptarea la această reformă majoră, sistemul judiciar în ansamblul său și-a dovedit profesionalismul. Există dovezi că rezultatul a fost accelerarea într-o anumită măsură a duratei procedurilor judiciare, precum și un grad mai mare de consecvență a hotărârilor judecătorești. Aceste reforme majore sunt aproape finalizate. Cu toate acestea, finalizarea acestor reforme importante ale codurilor, așa cum se recomandă în raportul MCV pe 2016, s-a dovedit a fi dificilă și pune în continuare în evidență o serie de deficiențe. În cazul Codului civil și a Codului de procedură civilă, dispozițiile care au necesitat noi infrastructuri au trebuit amânate în mod succesiv, ceea ce sugerează deficiențe la nivelul planificării. În cazul Codului penal și al Codului de procedură penală, procesul

⁶ Raportul tehnic, secțiunea 2.2.

inevitabil de perfecționare prin decizii ale Curții Constituționale a fost complicat și mai mult de o abordare legislativă imprevizibilă în Parlament. O serie de modificări importante aduse Codului penal și Codului de procedură penală de către Guvern în scopul de a alinia dispozițiile acestora cu deciziile Curții Constituționale nu fuseseră încă adoptate la sfârșitul legislaturii în decembrie 2016, în timp ce în Parlament se acorda atenție unor modificări care au suscitât controverse pe motivul că slăbeau cadrul legal anticorupție, chiar dacă ele nu au fost adoptate. La 18 ianuarie 2017, Guvernul a prezentat spre consultare două proiecte de ordonanțe de urgență, una privind grațierea și una de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală.⁷

Curtea Constituțională a jucat un rol important în dezvoltarea în continuare a statului de drept și în consolidarea independenței sistemului judiciar. De la tulburările ordinii constituționale din 2012, multe decizii ale Curții Constituționale au contribuit la menținerea independenței justiției și au căutat să furnizeze soluții la probleme legate de echilibrul puterilor în stat și de respectarea drepturilor fundamentale care nu au putut fi rezolvate doar de sistemul judiciar. Majoritatea celor 12 decizii din 2016 prin care Curtea Constituțională anula prevederi ale noului Cod penal și ale noului Cod de procedură penală au fost luate pentru a se respecta Convenția europeană a drepturilor omului.

La momentul aderării României la Uniunea Europeană, una dintre deficiențele recurente identificate era lipsa de consecvență a hotărârilor judecătorești. Toate reformele legislative majore au urmărit să consolideze consecvența mecanismelor. După intrarea în vigoare a noilor coduri, rapoartele MCV au remarcat utilizarea din ce în ce mai frecventă și eficacitatea mecanismelor de asigurare a consecvenței juridice puse în aplicare de Înalta Curte de Casație și Justiție. În ultimii ani, mecanismele juridice au fost completate de eforturile manageriale de promovare a consecvenței și de disponibilitatea online a tuturor hotărârilor judecătorești. Raportul MCV pe 2016 a constatat semne de schimbare de paradigmă culturală în ceea ce privește consecvența în cadrul sistemului judiciar.

Respectarea și executarea hotărârilor judecătorești sunt legate atât de independență, cât și de consecvență. O hotărâre judecătorească neexecutată lipsește hotărârea respectivă de orice efect util și are un impact direct asupra volumului de lucru al instanțelor judiciare prin dosarele ulterioare sau prin căile de atac împotriva hotărârilor repetitive.⁸ Problemele legate de respectarea și executarea hotărârilor judecătorești de către instituțiile statului și de către administrația publică au constituit o temă recurentă: Comisia a adoptat recomandări succesive în 2014, 2015 și 2016 pe această temă, care a fost recunoscută drept o deficiență structurală și de către CEDO.⁹ O evoluție importantă în 2016 în ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești legate de confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni a fost acordul privind înființarea noii Agenții Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, care își demarează în prezent activitatea: o parte a misiunii acesteia este de a aplica proceduri pentru a stimula organismele publice să desfășoare activități de recuperare a activelor și de combatere a pierderilor finanțelor publice.

⁷ Proiectele aflate în consultare ar presupune modificări ale dispozițiilor privind infracțiunile de corupție de abuz în serviciu și de conflict de interese, precum și faptul că legea grațierii ar urma să se aplice și persoanelor care au fost condamnate pentru anumite infracțiuni de corupție.

⁸ Un exemplu de cauză repetitivă în 2016 îl constituie dosarele referitoare la TVA sau taxa de mediu, în care, fie la nivel național, fie la nivel european (Curtea de Justiție), au fost pronunțate hotărâri clare, însă administrația a continuat să aducă noi cazuri în discuție.

⁹ Săcăleanu (cauze conexe) 73970/01: Neexecutarea sau executarea cu întârziere de către administrație sau de către persoana juridică aflată sub responsabilitatea statului a hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de instanțele naționale. În decembrie 2016, autoritățile române au transmis Consiliului Europei un plan de acțiune. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb.

În ansamblu, România a înregistrat progrese substanțiale cu privire la o mare parte a obiectivului de referință nr. 1, însă acest lucru nu a fost lipsit de dificultăți, fiind încă necesare eforturi pentru a demonstra un bilanț pozitiv în anumite domenii, cum ar fi respectarea independenței sistemului judiciar în viața publică din România, finalizarea reformei Codului penal și a Codului civil, precum și asigurarea eficienței în executarea hotărârilor judecătorești de către toți cei în drept.

2.2 Cadrul de integritate și Agenția Națională de Integritate

Cel de-al doilea obiectiv de referință vizează înființarea unei *agenții de integritate* cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive. Istoria acestui obiectiv de referință ilustrează rațiunile pentru care este esențial să se pună accent pe ireversibilitate. Agenția Națională de Integritate a fost înființată în 2007, însă legitimitatea sa a fost contestată în mod frecvent în primii ani de existență. În 2010, în urma unei decizii a Curții Constituționale, legea de înființare a agenției a fost anulată și nu este clar dacă, fără presiune externă, ar fi fost creat un nou cadru legal, așa cum s-a întâmplat șase luni mai târziu.

În prezent, România dispune de un cadru legal cuprinzător în materie de integritate pentru funcționarii publici, iar Agenția Națională de Integritate este recunoscută ca o instituție independentă care pune în aplicare aceste norme. Atunci când au fost contestate, deciziile agenției și sancțiunile pe care aceasta le poate aplica au fost în mod consecvent confirmate de instanțe. Bilanțul agenției în ceea ce privește investigarea averilor ilicite, a incompatibilităților și a conflictelor de interese administrative s-a îmbunătățit în mod treptat, rezultatele fiind în mod constant semnificative începând cu 2013, tendință care a fost confirmată din nou în 2016. Este important de reținut că bilanțul pozitiv al ANI s-a menținut în pofida perturbării cauzate la nivelul conducerii prin demisia președintelui agenției¹⁰. ANI va avea la dispoziție un nou instrument, sistemul PREVENT de verificări *ex ante* ale achizițiilor publice, a cărui legislație a fost convenită în Parlament în toamna anului 2016 și care ar trebui să includă toate conflictele de interese astfel cum sunt definite de noile legi ale achizițiilor publice.

În conformitate cu recomandarea din ultimul raport MCV, în 2016, ANI a colaborat îndeaproape și cu Autoritatea Electorală Permanentă pentru a se asigura că deciziile în materie de integritate au fost avute în vedere la stabilirea eligibilității candidaților. Acest lucru s-a dovedit a fi eficace deoarece candidați aleși în alegerile locale în pofida unei decizii în materie de integritate au fost îndepărtați sau au demisionat din funcție, iar partidele și autoritățile electorale au utilizat informațiile furnizate de ANI pentru a evita prezentarea pe liste pentru alegerile parlamentare a unor candidați neeligibili. Un singur caz pare să facă excepție aici.

Cu toate acestea, cadrul legal în materie de integritate, respectiv pachetul de legi în care se definesc situațiile de conflict de interese și incompatibilitățile pentru funcționarii publici și pentru funcționarii publici aleși sau numiți a fost redeschis în mod periodic în Parlament. Nu a fost posibil să se instituie un cadru legal clar, consolidat, care să susțină caracterul sustenabil al reformelor, deși în anii 2015 și 2016 s-au constatat eforturi crescânde din partea Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru a promova aplicarea consecventă a legilor în materie de integritate. De asemenea, a existat problema recurentă legată de rezistența la punerea în aplicare a rapoartelor agenției, chiar și atunci când au fost confirmate printr-o hotărâre judecătorească, și de reticența instituțiilor și autorităților responsabile de a aplica sancțiunile necesare (care constau, în general, fie în demiterea din funcția publică, fie în amenzi

¹⁰ Rapoartele MCV pe 2014, 2015 și 2016. Demisia a intervenit ca urmare a deschiderii de cercetări penale cu privire la activitatea care a precedat mandatul președintelui în cadrul agenției.

administrative). În ultimii doi ani, situația generală s-a îmbunătățit în mod semnificativ, însă unele decizii ale Parlamentului au continuat să pună sub semnul întrebării sau să întârzie punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești care confirmă rapoartele agenției.

În recomandările sale din iulie 2013, Comisia a arătat că se așteaptă ca miniștrii să dea exemplu în ceea ce privește respectarea normelor în materie de integritate și că același lucru ar trebui să fie posibil în ceea ce privește acuzațiile de corupție. Acestea sunt elemente de o mare importanță pentru credibilitatea Guvernului și a Parlamentului în fața opiniei publice¹¹.

În ansamblu, România a înregistrat progrese în privința obiectivului de referință nr. 2 și se poate considera că Agenția Națională de Integritate s-a impus drept o instituție respectată. Acest lucru a fost demonstrat și de faptul că în 2016 i s-a încredințat dezvoltarea sistemului PREVENT, un sistem care realizează verificări *ex ante* cu privire la conflictele de interese din achizițiile publice, a cărui funcționare va trebui demonstrată în 2017. De asemenea, agenția joacă un rol important în Strategia națională anticorupție 2016-2020 în domeniul prevenirii corupției.

2.3 Combaterea corupției la nivel înalt

Obiectivul de referință nr. 3 privește realizarea unor cercetări profesionale și imparțiale în cazul acuzațiilor de *corupție la nivel înalt*. Corupția este o problemă adânc înrădăcinată la nivelul societății, cu consecințe atât pentru guvernanta, cât și pentru economie. Aceasta este larg recunoscută ca o problemă majoră în România, așa cum se arată periodic în sondajele de opinie¹² și, cel mai recent, în Eurobarometrul privind MCV¹³. Rapoartele MCV au putut reflecta de-a lungul anilor un bilanț cu un caracter pozitiv în creștere constantă în ceea ce privește cercetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt și pronunțarea de hotărâri în astfel de cazuri, cu o clară accelerare după anul 2011. Din 2013, bilanțul instituțiilor implicate în cercetarea și urmărirea cazurilor de corupție la nivel înalt și în pronunțarea de hotărâri în astfel de cazuri a fost solid, conducând în mod regulat la punerea în mișcare a acțiunii penale și încheierea de cazuri privind politicieni de la toate nivelurile și din toate partidele politice, precum și privind funcționari publici, magistrați și oameni de afaceri. Direcția Națională Anticorupție investighează un număr mare de cazuri și trimite în fiecare an în judecată sute de persoane acuzate de corupție la nivel mediu și înalt, iar Înalta Curte de Casație și Justiție și curțile de apel pronunță condamnări definitive într-un număr încă mare de cazuri de corupție la nivel mediu și înalt. De asemenea, s-a înregistrat o tendință puternică în sensul confiscării bunurilor pentru recuperarea prejudiciului cauzat de infracțiunile de corupție. Bilanțul acestora, care s-a menținut constant în 2016, este un semn de independență și profesionalism al instituțiilor judiciare. Cu toate acestea, repetitivitatea unor infracțiuni similare sugerează, totodată, că măsurile de prevenire a corupției nu au fost eficiente.

Odată cu intrarea în vigoare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală în 2014, România dispune acum de un cadru legal cuprinzător pentru combaterea infracțiunilor de corupție. Încă de la început, stabilitatea cadrului legal a fost o preocupare recurentă, având în vedere, astfel cum s-a menționat mai sus, tentativele periodice de modificare a legilor

¹¹ La începutul lunii ianuarie 2017, Avocatul Poporului a contestat la Curtea Constituțională prevederile legale potrivit cărora persoanele condamnate pentru corupție nu pot fi membri ai Guvernului.

¹² Sondajul Eurobarometru Flash 428: Afacerile și corupția, disponibil la <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084> ;

¹³ Sondajul Eurobarometru Flash 445: „Mecanismul de cooperare și de verificare pentru Bulgaria și România”, publicat la 25 ianuarie 2017.

anticorupție, adesea fără consultarea instituțiilor-cheie ale statului și a instituțiilor judiciare din acest domeniu.¹⁴

Rapoartele MCV au remarcat, de asemenea, legătura clară dintre eficacitatea activității anticorupție și reacția largă a mass-mediei și a clasei politice care a adus critici publice unor magistrați în mod individual și sistemului justiției în general. Rapoartele au reținut totodată lipsa unei abordări sistematice care să explice refuzurile de a se ridica imunitatea parlamentară pentru a permite anchete sau măsuri preventive. În ansamblu însă, realizările României în acest domeniu au atras pe bună dreptate o largă recunoaștere și progrese substanțiale au fost înregistrate în ceea ce privește cel de al treilea obiectiv de referință.

2.4 Combaterea corupției la toate nivelurile

Cel de-al patrulea obiectiv de referință privea măsurile suplimentare de prevenire și *luptă împotriva corupției*, în special în cadrul administrației locale. Corupția la nivel mediu și mic este larg percepută ca o problemă în România, fapt care are consecințe asupra dezvoltării economice și sociale a României. Achizițiile publice reprezintă, de exemplu, un domeniu în care prevalența corupției blochează efectul stimulant al investițiilor. Sănătatea este un alt domeniu în care corupția are consecințe grave. Prevenirea corupției și o abordare proactivă din partea administrației publice pentru blocarea posibilităților de corupție reprezintă un complement indispensabil la activitatea de urmărire penală a încălcărilor după ce acestea au avut loc. Progresele în recuperarea activelor se vor accelera odată cu înființarea noii Agenții Naționale pentru Administrarea Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) care a început să funcționeze în ianuarie 2017. Urmărirea penală a corupției la nivel mai scăzut a devenit o parte mai obișnuită din activitatea parchetelor și rămâne o prioritate a acestora. Sunt necesare, însă, măsuri suplimentare pentru a remedia în mod eficace o problemă atât de răspândită.

Strategia națională anticorupție reprezintă instrumentul central de prevenire a corupției de către administrația publică atât la nivel național, cât și la nivel local. Strategiile anticorupție de dinainte de 2011 au condus la puține rezultate. Strategia anticorupție 2012-2015 a avut mai mult succes adresându-se mai multor instituții, inclusiv la nivel local, prin metodologia sa de discuții în cadrul unor platforme sectoriale și implicarea activă a fiecărei instituții, precum și prin evaluări *inter pares* cu ONG-uri. Cu toate acestea, evaluarea din 2015 a arătat că progresele erau lente și că aplicarea măsurilor preventive era ineficace, din cauza insuficienței voințe politice la vârful instituțiilor de a pune în aplicare măsuri de prevenire a corupției. Guvernul a adoptat o nouă strategie anticorupție 2016-2020 în august 2016, căutând, în special, să remedieze prin măsuri specifice deficiențele identificate. Principala provocare va fi aceea de a pune măsurile în aplicare în mod eficace în toate sectoarele, inclusiv la nivel local, acolo unde mulți observatori văd riscurile de corupție ca fiind deosebit de ridicate.

Nu există nicio îndoială că guvernele succesive au introdus măsuri de combatere a corupției, fiind depuse eforturi serioase de a elabora strategii anticorupție și o serie de măsuri preventive inovatoare. Cu toate acestea, deși s-au realizat anumite progrese în direcția îndeplinirii celui de al patrulea obiectiv de referință, persistă provocări importante legate de punerea efectivă în aplicare a politicilor preventive definite recent.

3. Restul de măsuri-cheie care trebuie întreprinse

În ansamblu, perspectiva la zece ani de la instituirea mecanismului arată că România a făcut progrese majore către îndeplinirea obiectivelor de referință stabilite prin MCV. Un număr de

¹⁴ Cele două proiecte de ordonanțe de urgență prezentate spre consultare de către Guvern la 18 ianuarie 2017 ar putea afecta cadrul juridic privind corupția și rezultatele luptei împotriva corupției.

instituții-cheie au fost create și au fost adoptate acte normative foarte importante. De asemenea, în multe domenii se poate vedea un bilanț pozitiv. Totodată, Comisia consideră că România a demonstrat existența unei serii de garanții interne împotriva unor eventuale deteriorări intempestive ale progreselor înregistrate. Cu toate acestea, există încă deficiențe importante care trebuie remediate. Reforma trebuie să continue pe aceeași cale, iar garanțiile interne trebuie consolidate în continuare în scopul de a se asigura caracterul ireversibil necesar pentru îndeplinirea obiectivelor de referință în mod satisfăcător. Prin urmare, scopul acestei secțiuni este de a stabili restul de măsuri care trebuie întreprinse pentru a se asigura îndeplinirea obiectivelor MCV.

3.1. Independența justiției

Numirile

Rapoartele MCV succesive au pus în evidență faptul că, deși a existat tendința ca numirile să se facă din ce în ce mai mult în mod transparent și pe bază de merit, legea numirii procurorilor-șefi și practica punerii ei în aplicare nu sunt suficient de robuste pentru a se evita o influență politică excesivă asupra numirilor. Din experiența trecută, acest lucru poate conduce la îndoieli cu privire la independența unui candidat, poate întârzia numirile datorită blocajelor de ordin politic sau poate chiar conduce la numirea unor magistrați despre care să se dovedească ulterior că au probleme de integritate. În Europa există diferite tradiții legale cu privire la numirile în postul de Procuror General (sau în posturi similare de procurori de rang înalt) și acest lucru este recunoscut de Comisia de la Veneția. Cheia este însă de a se asigura garanțiile corespunzătoare în termeni de transparență, control și echilibru, chiar și în cazurile în care decizia finală se ia la nivel politic.

- **Recomandare:** 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.

Respectarea judecătorilor și a procesului judiciar

Succesul urmăririi penale și condamnării multor politicieni renumiți în România este un semn de independență a sistemului judiciar, care arată că nici ocupanții unor posturi înalte nu sunt deasupra legii dacă au comis infracțiuni. Totuși, acest lucru pare să se afle la rădăcina unor atacuri adesea orientate direct către magistrați în mod individual, ceea ce depășește critica sau dezaprobarea unei pedepse sau contestarea unei hotărâri prin mijloacele legale aflate la dispoziție. Atacurile care vizează discreditarea diferiților magistrați sau a instituțiilor judiciare riscă să submineze încrederea opiniei publice în ansamblul sistemului judiciar și, eventual, să intimideze diferiții magistrați. Critica excesivă sau personalizată adusă judecătorilor de către Parlament sau Guvern este contrară principiului respectului reciproc între instituții și este în contradicție cu respectul pentru independența sistemului judiciar.

Constituția desemnează Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) drept principal apărător al independenței justiției. Concluziile acestuia oferă un sprijin neprețuit magistraților, dar faptul că este dificil să se asigure un nivel echivalent de acoperire în mass-media a concluziilor CSM față de criticile inițiale este simptomatic pentru provocările cu care se confruntă sistemul judiciar în ceea ce privește mass-media. Deși hotărârile CSM sunt întotdeauna transmise Consiliului Național al Audiovizualului, nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește luarea de măsuri reparatorii eficiente sau corectarea informației de către canalul mediatic care a lansat sau care a preluat atacurile. Aceasta este o consecință a unor probleme mai generale legate de libertatea de expresie în conformitate cu standardele Consiliului European și cu jurisprudența CEDO. În timp ce subiectul mai larg al reglementării mass-mediei și al luării de măsuri reparatorii este, în sine, în afara domeniului de aplicare a MCV,

există o legătură directă cu independența sistemului judiciar. Noul CSM și noul Guvern ar putea, de asemenea, urmări aplicarea recomandării de a se explora posibilitatea de a pune în practică un mecanism mai robust, astfel încât CSM să poată susține magistrații care doresc să se apere în instanță sau să îi poată apăra pe aceștia în instanță.

- **Recomandare:** 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.

CSM ar trebui să raporteze în continuare cu privire la măsurile întreprinse pentru a apăra independența justiției și pentru a apăra reputația, independența și imparțialitatea magistraților și ar putea organiza o dezbatere publică în cadrul căreia Guvernul, Parlamentul și Consiliul Național al Audiovizualului să fie invitate să răspundă la raport.

3.2. Reforma sistemului judiciar

Noile coduri

Faza actuală a reformei Codului civil și a Codului penal și a codurilor de procedură aferente trebuie finalizată. În cazul Codului penal și al Codului de procedură penală, faza următoare ar fi punerea în fapt de către Parlament a planurilor sale de adoptare a modificărilor aduse de Guvern în 2016 pentru a asigura stabilitatea cadrului legal.

În cazul Codului de procedură civilă, în decembrie 2016, Guvernul a decis să amâne aplicarea anumitor prevederi restante ale noului Cod de procedură civilă pentru o perioadă de doi ani, până la 1 ianuarie 2019. Ministerul Justiției a anunțat un plan menit să stabilească, până la 30 iunie 2017, nevoile exacte ale sistemului pentru a permite aplicarea acestor prevederi și să acorde timp suficient pentru punerea acestora în aplicare până la sfârșitul anului 2018.

- **Recomandare:** 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 asigura că noul termen pentru punerea în aplicare a prevederilor restante ale Codului de Procedură Civilă poate fi respectat.
- **Recomandare:** 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.

Consecvența hotărârilor judecătorești

În 2016, Înalta Curte de Justiție și Casație a continuat să furnizeze soluții la lipsa de consecvență a hotărârilor judecătorești prin mecanismele legale reprezentate de recursul în interesul legii și de întrebările preliminare. De asemenea, atitudinea judecătorilor obișnuiți s-a schimbat, acordându-se o mai mare considerație necesității de a se ține seama de hotărârile altor instanțe în cauze similare. Conducerea sistemului judiciar și Institutul Național al

Magistraturii vor trebui să promoveze în continuare consecvența în drept și în practică și să elaboreze instrumente care să faciliteze aplicarea consecventă a legii în contextul în care aplicarea jurisprudenței de către administrațiile publice și volumul de muncă excesiv al instanțelor continuă să greveze asupra consecvenței hotărârilor judecătorești. Obstacole suplimentare în ceea ce privește consecvența hotărârilor judecătorești sunt legate de aspecte mai generale ale procesului legislativ.

Respectarea hotărârilor judecătorești

Respectarea și executarea hotărârilor judecătorești reprezintă o parte integrantă a eficienței sistemului judiciar, așa cum se arată în obiectivul de referință nr. 1¹⁵. 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 hotărârilor repetitive.¹⁶

- **Recomandare:** Guvernul ar trebui să pună în practică un plan de acțiune corespunzător pentru a remedia chestiunea executării hotărârilor judecătorești și a aplicării de către administrația publică a jurisprudenței generate de instanțele judecătorești, inclusiv un mecanism care să furnizeze statistici fiabile care să permită monitorizarea pe viitor. 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.

Reformele structurale

Planul de acțiune cuprinzător adoptat în 2016¹⁷, prin care s-au stabilit etapele reformei structurale care urmează a fi parcurse până în 2020 și demarate în prezent, ar trebui să aducă beneficii majore utilizatorilor sistemului judiciar și să îmbunătățească, în ansamblu, încrederea opiniei publice în sistem. Cu toate acestea, ca și în cazul înlăturării obstacolelor structurale pentru a se ajunge la un echilibru în ceea ce privește volumul de muncă, planul de acțiune va trebui să fie pus pe deplin în aplicare pentru ca utilizatorii finali ai sistemului justiției să beneficieze de o procedură judiciară eficientă. Utilizatorii sistemului judecătoresc ar beneficia din punct de vedere al eficienței și dacă motivările ar fi redactate la momentul pronunțării hotărârilor.

- **Recomandare:** 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 grefieri, volumul de muncă excesiv și întârzierile în redactarea motivărilor hotărârilor.

Transparența și responsabilizarea Consiliului Superior al Magistraturii

Potrivit raportului MCV pe 2014, Consiliul Superior al Magistraturii ar putea asuma un rol mai proactiv în mărirea încrederii în sistemul judiciar. Raportul pe 2016 a subliniat importanța noului CSM, care și-a preluat mandatul la începutul anului, pentru menținerea impulsului reformei, articularea unei filosofii colective clare pe baza unui nou program și luarea de măsuri pentru o mai mare transparență și responsabilizare.

¹⁵ 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.

¹⁶ Un exemplu de cauză repetitivă în 2016 îl constituie dosarele referitoare la TVA sau taxa de mediu, în care, fie la nivel național, fie la nivel european (Curtea de Justiție), au fost pronunțate hotărâri clare, însă administrația a continuat să aducă noi cazuri în discuție.

¹⁷ Planul de acțiune privind punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 282/2016.

- **Recomandare:** 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.

3.3. Cadrul de integritate și Agenția Națională de Integritate

Integritatea ar trebui să fie principiul călăuzitor în viața publică, iar cadrul juridic și instituțiile din domeniul integrității sunt concepute pentru a promova acest obiectiv. În prezent, Agenția Națională de Integritate (ANI) poate fi considerată o instituție consacrată, cu un bilanț de activitate semnificativ. Este important să se mențină în continuare rezultatele ANI, să se consolideze acceptarea publică a normelor în materie de incompatibilitate și să se pună accentul pe acțiunea preventivă în amonte. Sistemul PREVENT de verificări *ex ante* ale achizițiilor publice reprezintă un nou instrument important pe care ANI și Agenția Națională pentru Achiziții Publice vor trebui să îl pună în funcțiune în 2017. De asemenea, s-au înregistrat progrese substanțiale în acțiunile întreprinse ca urmare a rapoartelor ANI, însă lucrările instanțelor sunt în continuare foarte lungi și se constată încă excepții de la aplicarea sancțiunilor.

Cadrul legal în materie de integritate este în continuare contestat. Este regretabil că în prezent nu pare posibil ca sustenabilitatea pe termen lung a cadrului în materie de integritate să fie consolidată printr-o codificare unică.

- **Recomandare:** 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 conflict de interese descoperite, și să organizeze dezbateri publice la care să răspundă Guvernul, autoritățile locale, sistemul judiciar și societatea civilă.

ANI ar trebui să raporteze în continuare cu privire la acțiunile întreprinse în urma rapoartelor ANI în instanță și cu privire la executarea hotărârilor definitive, precum și cu privire la măsurile întreprinse pentru prevenire și educare în domeniul integrității.

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

3.4 Combaterea corupției

Combaterea corupției la nivel înalt

Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) au înregistrat un bilanț impresionant în ceea ce privește rezolvarea cazurilor de corupție la nivel mediu și înalt. Menținerea eforturilor instituțiilor judiciare care combat corupția la nivel înalt rămâne cel mai important semnal de consolidare a luptei anticorupție. DNA a constituit, de asemenea, un exemplu destul de bun în ceea ce privește raportarea, ceea ce arată un nivel înalt de deschidere și voință de analiză. În particular, caracterul recurent al unor cazuri de corupție

similare sugerează deficiențe în procesul de învățare din experiență și de eliminare a lacunelor în cadrul instituțiilor publice. Atacurile puternice îndreptate împotriva magistraților și a sistemului judiciar de către mass-media și politicieni rămân o amenințare serioasă pentru ireversibilitatea luptei anticorupție.

Legislația anticorupție trebuie să se aplice tuturor în mod egal și la toate nivelurile. Dezbaterile din Parlament cu privire la criteriile obiective pentru justificarea refuzului de ridicare a imunității nu au condus la schimbare în sensul recomandărilor anterioare din rapoartele MCV.

Modificările legislative menite în mod clar să slăbească sau să reducă domeniul de aplicare al infracțiunii de corupție sau care au reprezentat o provocare majoră la adresa independenței sau eficacității DNA ar atrage după sine reevaluarea progreselor realizate.¹⁸

- **Recomandare:** adoptarea unor criterii obiective pentru luarea și motivarea deciziilor de ridicare a imunității parlamentarilor pentru a se asigura faptul că imunitatea nu este folosită pentru a se evita cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție. De asemenea, Guvernul ar putea avea în vedere modificarea legii pentru a limita imunitatea miniștrilor la perioada mandatului. Aceste măsuri ar putea fi luate cu ajutorul Comisiei de la Veneția și al GRECO¹⁹. 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.

Combaterea corupției la toate nivelurile

Prevenirea corupției are un nivel încă scăzut și nu constituie încă o obligație centrală consacrată a administrației publice. Noua Strategie națională anticorupție (SNA) prezentată de Guvern în august 2016 are potențialul de a deveni o politică eficace de prevenire a corupției dacă este pusă în aplicare în mod corespunzător și monitorizată pe teren, inclusiv la nivel local. Fondurile UE pot avea, de asemenea, un rol major în susținerea acestor eforturi. Următoarele acțiuni prevăzute de Strategia națională anticorupție au o importanță deosebită și includ termene care ar trebui respectate:

- Toate instituțiile vor adopta planuri de integritate și vor aplica măsurile planificate în materie de transparență a procesului decizional, a alocării bugetului și a accesului la informații.
- Ministerul Justiției va institui indicatorii statistici pertinenti pentru a furniza o situație de referință și va monitoriza situația prin intermediul statisticii privind incidentele de integritate, percepțiile de corupție sau luarea de mită.
- Cadrul legal pentru consilierii în materie de etică va fi consolidat, atât în ceea ce privește mandatul acestora, cât și resursele.
- Va fi creat un index de integritate pentru administrațiile locale, măsurându-se indicatorii-cheie pentru a se permite realizarea de comparații.

Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate a fost creată și în prezent este necesar să demonstreze că poate funcționa în mod corespunzător, că poate furniza date

¹⁸ Orice versiuni finale adoptate ale celor două proiecte de ordonanțe de urgență prezentate spre consultare de către Guvern la 18 ianuarie 2017 ar trebui privite din acest punct de vedere.

¹⁹ Grupul de state împotriva corupției (GRECO) a fost instituit în 1999 de către Consiliul Europei pentru a monitoriza conformarea cu standardele anticorupție ale organizației.

transparente cu privire la confiscarea de bunuri provenite din săvârșirea de infracțiuni și, în cele din urmă, că poate mări proporția activelor recuperate efectiv.

Prevenirea conflictelor de interese, a fraudei și a corupției în procedurile de achiziții publice rămâne o provocare serioasă. Măsurile definite în 2016 pentru consolidarea sistemelor de control intern din cadrul autorităților contractante și a sistemului informatic de verificare *ex ante* aleatorii și bazate pe riscuri din cadrul Agenției Naționale pentru Achiziții Publice sunt promițătoare, dar sunt încă în faza de elaborare. Prezintă interes și formarea și specializarea suplimentară a judecătorilor în domeniul achizițiilor publice.

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

4. CONCLUZII

Rapoartele MCV ale Comisiei pe anii 2014, 2015 și 2016 au putut evidenția o tendință și un bilanț pozitive care indică progrese importante și un caracter ireversibil tot mai pronunțat al reformelor puse în aplicare în cadrul MCV. Această tendință pozitivă a fost confirmată în 2016 printr-un bilanț neîntrerupt al instituțiilor din sistemul judiciar într-o perioadă care a cunoscut schimbări la nivelul conducerii și un impuls puternic din partea Guvernului pentru a consolida acțiunile preventive în materie de corupție. Perspectiva a 10 de ani de evoluții în cadrul MCV arată că, în pofida unor perioade în care reforma a pierdut din viteză și a fost pusă sub semnul întrebării, România a înregistrat progrese majore în direcția îndeplinirii obiectivelor de referință cuprinse în MCV.

În același timp, un număr de aspecte-cheie identificate deja în rapoartele precedente au rămas nesoluționate și, prin urmare, raportul de față nu poate concluziona că obiectivele de referință sunt, în acest stadiu, îndeplinite într-un mod satisfăcător. Cu toate acestea, prezentul raport poate identifica un număr foarte restrâns de recomandări-cheie pentru a se ajunge la închiderea provizorie a obiectivelor de referință individuale și, ulterior, a procesului MCV. Multe dintre acestea se concentrează asupra responsabilității și a responsabilizării impuse de autoritățile române și a garanțiilor interne necesare pentru a asigura caracterul ireversibil al rezultatelor. Acest caracter va fi susținut, de asemenea, prin continuarea dezvoltării mecanismelor de raportare și a mecanismelor de asigurare a responsabilizării după încheierea MCV. Comisia consideră că obiectivele CMV pot fi îndeplinite prin monitorizarea recomandărilor formulate în prezentul raport. Viteza procesului va depinde de cât de repede va fi capabilă România să le îndeplinească în mod ireversibil și să evite evoluțiile negative care pun sub semnul întrebării progresele realizate.

Prin urmare, Comisia invită România să acționeze pentru a pune în aplicare recomandările cuprinse în prezentul raport. Către sfârșitul anului 2017, Comisia va evalua progresele realizate.