



Bruxelles, 15.11.2017
COM(2017) 751 final

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

{SWD(2017) 701 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 din reforma sistemului judiciar și din lupta împotriva corupției. De atunci, rapoartele privind MCV încearcă să contribuie la orientarea eforturilor autorităților române prin recomandări specifice și evaluează progresele realizate. Astfel cum a subliniat Consiliul², MCV se va încheia atunci când vor fi îndeplinite în mod satisfăcător toate cele patru obiective de referință care se aplică României.

În raportul privind MCV din ianuarie 2017³, Comisia a efectuat un bilanț printr-o prezentare generală a realizărilor și a provocărilor rămase și a evidențiat principalele măsuri care mai sunt necesare pentru a se asigura îndeplinirea obiectivelor din cadrul MCV. În acest scop, Comisia a formulat douăsprezece recomandări esențiale care, dacă sunt urmate, vor conduce la încheierea procesului de cooperare și de verificare din cadrul mecanismului. Raportul a evidențiat faptul că viteza procesului va depinde de cât de repede va fi capabilă România să pună în aplicare recomandările în mod ireversibil și, de asemenea, să evite evoluțiile negative care pun sub semnul întrebării progresele realizate în ultimii 10 ani.

Prin urmare, în această fază a MCV, prezentul raport prezintă progresele înregistrate în ceea ce privește respectarea recomandărilor menționate în raportul din ianuarie 2017. 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 discursul său privind starea Uniunii din septembrie 2017, președintele Juncker a subliniat importanța statului de drept și a independenței sistemului judiciar⁴: un imperativ valabil pentru toate statele membre ale UE, nu numai pentru cele care fac obiectul MCV. Se subliniază astfel importanța de a evita un climat de confruntare între diferitele ramuri ale statului, ceea ce ar avea consecințe negative asupra independenței sistemului judiciar, problemă care a fost menționată în raportul din ianuarie 2017 și care a rămas de actualitate în perioada de referință a prezentului raport.

Pe baza analizei sale cu privire la progresele înregistrate în România pe durata întregului proces de cooperare și de verificare din cadrul mecanismului începând cu anul 2007 și pe baza progreselor realizate de la publicarea raportului din ianuarie 2017, Comisia rămâne de părere că printr-o cooperare loială între instituțiile statului, printr-o orientare politică fermă care să mențină cu strictețe progresele deja înregistrate și prin respectarea independenței sistemului judiciar, România va fi în măsură să pună în aplicare, în viitorul apropiat, recomandările restante din cadrul MCV.

Comisia intenționează, către sfârșitul anului 2018, să publice un nou raport privind progresele înregistrate și este pregătită să acorde asistență suplimentară pentru a ajuta România să pună în aplicare recomandările restante în vederea consolidării ireversibilității progreselor și pentru a pune astfel capăt mecanismului.

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 Concluziile Consiliului privind MCV.

³ COM(2017)44.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_ro.htm

2. SITUAȚIA GENERALĂ

În raportul din ianuarie 2017, perspectiva la zece ani de la instituirea mecanismului a arătat că România a făcut progrese majore către îndeplinirea obiectivelor de referință stabilite prin MCV. Un număr de instituții-cheie au fost create și au fost adoptate acte normative foarte importante. Reforma Codului penal și a Codului civil era aproape de finalizare. Raportul a confirmat faptul că sistemul judiciar din România a trecut printr-un proces de reformare profundă și că și-a demonstrat în mod repetat profesionalismul, independența și responsabilizarea. A fost observată, de asemenea, existența unei serii de garanții interne împotriva unor eventuale deteriorări intempestive ale progreselor înregistrate. Cele douăsprezece recomandări principale din raportul din ianuarie 2017 au fost elaborate pentru a soluționa deficiențele rămase care fuseseră identificate. Majoritatea acestora se concentrează asupra responsabilității și a responsabilizării solicitate din partea autorităților române și a garanțiilor interne necesare pentru a asigura caracterul ireversibil al rezultatelor.

Guvernul român și-a exprimat aprecierea față de această abordare și și-a afirmat în mod repetat angajamentul de a pune în aplicare recomandările din cadrul MCV. În cadrul Parlamentului, atât majoritatea parlamentară, cât și opoziția și-au arătat, de asemenea, disponibilitatea de a avea un dialog constructiv și au răspuns pozitiv la anumite recomandări.

Cu toate acestea, în ciuda angajamentului asumat de Guvern de a încerca finalizarea MCV cât mai curând posibil, progresele referitoare la abordarea recomandărilor MCV din ianuarie 2017 au fost afectate de situația politică. Într-o perioadă de nouă luni de la raportul din ianuarie 2017, în România s-au succedat două guverne, în timp ce tensiunile crescânde dintre puterile statului (Parlament, Guvern și sistemul judiciar) au îngreunat tot mai mult cooperarea dintre acestea.

În plus, progresele și rezultatele bune pe care instituțiile judiciare au continuat să le înregistreze în lupta împotriva corupției au fost în mare parte puse sub semnul întrebării de evenimente precum adoptarea în ianuarie 2017 de către Guvernul anterior a unei ordonanțe de urgență a Guvernului vizând dezincriminarea anumitor infracțiuni de corupție, cum ar fi abuzul în serviciu, și a unei propuneri de act normativ vizând grațierea⁵. Aceste măsuri au fost contestate prin proteste pe scară largă în întreaga țară. Deși ordonanța de urgență a fost abrogată de Guvern și, de asemenea, de Parlament, în urma acestor evenimente au rămas îndoieli în spațiul public.

O altă controversă a apărut, de asemenea, o dată cu discuțiile privind propunerile de revizuire a legilor justiției începând cu sfârșitul lunii august. Atunci când a fost consultat, Consiliul Superior al Magistraturii a respins de două ori proiectele de modificări, identificând aspecte precum independența sistemului judiciar⁶. Președintele României și societatea civilă au exprimat, de asemenea, preocupări. A fost emisă și o petiție prin care se solicita respectarea avizului emis de Consiliul Superior al Magistraturii, semnată de o majoritate a magistraților din România. Cele trei legi ale justiției, care datează din 2004, reglementează statutul judecătorilor și al procurorilor, precum și organizarea și funcționarea instanțelor, a parchetelor și chiar a Consiliului Superior. Acestea au un impact direct asupra independenței sistemului judiciar și a sistemului de justiție în sens mai larg; legile ca atare au reprezentat un element important în evaluarea pozitivă efectuată de către Comisie în luna ianuarie. Unele dintre modificările propuse vizau aspecte precum rolul Inspecției Judiciare și răspunderea personală

⁵ Ordonanța de urgență 13/2017 de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală.

⁶ La 9 noiembrie, Consiliul Superior al Magistraturii a emis un al doilea aviz negativ cu privire la proiectele de revizuire a legilor justiției aflate în acel moment în discuție în Parlament, deși nu s-a publicat încă o motivare a acestei decizii.

a magistraților, precum și numirea procurorilor de rang înalt: aspecte care afectează independența sistemului judiciar și ale căror modificări au ridicat întrebări cu privire la necesitatea de a reexamina raportul de evaluare din ianuarie 2017 cu privire la progresele înregistrate în legătură cu independența sistemului judiciar. Reacția negativă puternică din partea sistemului judiciar și din partea unor părți ale societății civile s-a concentrat în special asupra chestiunii referitoare la independența sistemului judiciar.

Capacitatea Guvernului și a Parlamentului de a asigura un proces legislativ deschis, transparent și constructiv cu privire la legile justiției va fi esențială. În general, un proces în care independența sistemului judiciar și punctul de vedere al acestuia sunt apreciate și luate în considerare în mod corespunzător⁷, și în care se ține seama de avizul Comisiei de la Veneția, reprezintă o condiție prealabilă pentru sustenabilitatea reformei și este un element important în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor de referință stabilite prin MCV.

Criticile la adresa sistemului judiciar și a hotărârilor judecătorești rămân o caracteristică problematică în cadrul dezbaterilor publice⁸. Acest lucru este în contradicție cu constatările pozitive ale Comisiei cu privire la rolul magistraturii în ceea ce privește continuarea reformei⁹, susținute de Consiliu¹⁰, precum și cu necesitatea de a respecta independența sistemului judiciar. Acceptarea și respectarea hotărârilor judecătorești definitive și faptul de a le permite magistraților să își facă datoria în mod neîngrădit sunt esențiale, inclusiv pentru a satisface condiția prevăzută în raportul din ianuarie.

3. EVALUAREA PROGRESERILOR ÎNREGISTRATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE ÎNDEPLINIREA OBIECTIVELOR DE REFERINȚĂ STABILITE PRIN MCV, PE BAZA RECOMANDĂRILOR CUPRINSE ÎN RAPORTUL PRIVIND MCV DIN IANUARIE 2017

3.1. Obiectivul de referință nr. 1: Independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar

3.1.1. Independența sistemului judiciar

Recomandarea 1: *Punerea în practică a unui sistem robust și independent de numire a procurorilor de rang înalt, pe baza unor criterii clare și transparente, cu sprijinul Comisiei de la Veneția.*

Recomandarea 2: *Asigurarea faptului că în Codul de conduită pentru parlamentari, care este în curs de elaborare în Parlament, sunt incluse prevederi clare cu privire la respectul reciproc între instituții și se precizează clar că parlamentarii și procesul parlamentar trebuie să respecte independența sistemului judiciar. Un cod de conduită similar ar putea fi adoptat pentru miniștri.*

⁷ Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) din cadrul Consiliului Europei a recomandat în avizele sale anterioare faptul că „autoritățile judiciare ar trebui să fie consultate și să participe activ la elaborarea oricărei legislații referitoare la statutul și funcționarea sistemului judiciar”. *The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy* („Poziția sistemului judiciar și relația sa cu celelalte puteri ale statului într-o democrație modernă”), Avizul nr. 18 (2015).

⁸ De exemplu, declarații publice din partea autorităților conform cărora întregul sistem judiciar este disfuncțional sau status quo-ul trebuie să fie „readus la normalitate”.

⁹ Raportul privind MCV din ianuarie 2017, COM (2017) 44 final.

¹⁰ Concluziile Consiliului privind MCV, martie 2017 data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7048-2017-INIT/ro/pdf.

Numirile

În luna ianuarie, Comisia și-a reiterat recomandarea de a pune în aplicare un sistem de numire a procurorilor de rang înalt transparent și pe bază de merit, care ar oferi garanții suficiente împotriva politicizării. Procedura de numire a procurorilor de rang înalt a reprezentat o parte esențială a dezbaterii din jurul propunerilor de modificări cu privire la legile justiției începând cu luna august. Ea a fost inclusă în primul aviz negativ al Consiliului Superior al Magistraturii în luna septembrie și a fost modificată ulterior în proiectul actual.

Comisia de la Veneția a recunoscut faptul că există modele diferite în ceea ce privește numirea în funcția de procuror general (sau numirea în posturi de procuror de rang înalt similare). Cu toate acestea, ea a subliniat necesitatea unui echilibru adecvat „*de așa natură încât acesta să câștige încrederea publicului și respectul magistraților și al practicienilor dreptului.*”¹¹ Rolul Președintelui și competențele ministrului de justiție de selecție a candidaților au făcut parte din dezbateri, la fel ca 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.

Recomandarea din luna ianuarie a precizat necesitatea de a recurge la sprijinul Comisiei de la Veneția pentru a încheia această dezbatere de lungă durată¹². Rămâne de îndeplinit solicitarea cuprinsă în recomandare, conform căreia România ar trebui să ceară avizul Comisiei de la Veneția.

Punerea în aplicare a acestei recomandări va trebui, de asemenea, să asigure garanții corespunzătoare în ceea ce privește transparența, independența și sistemul de control și echilibru al puterilor în stat, chiar dacă decizia finală ar aparține în continuare nivelului politic.

Codurile de conduită

De la ultimul raport MCV, criticile din mass-media la adresa sistemului judiciar și a magistraților au fost deosebit de vehemente. Acest lucru confirmă validitatea recomandărilor de a se asigura faptul că se iau măsuri pentru a se descuraja comportamentele ce pot duce la provocări deschise la adresa independenței justiției și a autorității hotărârilor judecătorești. S-a încercat soluționarea acestor situații prin intermediul Consiliului Superior al Magistraturii și prin acțiuni în justiție individuale introduse de magistrați. Însă recomandarea Comisiei intenționa obținerea unei recunoașteri instituționale a problemei, precum și a unei decizii de a lua măsuri în vederea soluționării sale. Acest fapt subliniază recomandarea privind un cod de conduită pentru parlamentari care ar include dispoziții referitoare la respectarea independenței sistemului judiciar.

Parlamentul a adoptat un cod de conduită la 11 octombrie 2017. Includerea unei dispoziții generale cu privire la respectarea separării puterilor este o măsură pozitivă. Deși nu a dat curs recomandării Comisiei de a face trimitere în mod specific la independența sistemului judiciar, prin punerea în aplicare a codului s-ar putea obține același efect în moduri diferite. Prin urmare, următorul pas va fi de a vedea modul în care codul are un efect practic în ceea ce privește definirea acțiunilor care ar depăși limitele stabilite de acesta și a măsurilor care se iau în cazul în care aceste limite sunt depășite. De exemplu, ar fi oportun ca acest cod de conduită să fie însoțit de orientări, exemple și acțiuni de sensibilizare cu privire la modalitatea de a

¹¹ Raportul „*European standards as regards the independence of the judicial system – Part II: The prosecution service*” (Standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar – Partea II: Organele de urmărire penală), CDL-AD(2010)040.

¹² Comisia de la Veneția a stabilit o listă de standarde europene:
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

aborda situații concrete¹³, pentru a-l ajuta să devină un instrument eficient în reducerea criticilor publice la adresa magistraților și în sporirea respectului pentru sistemul judiciar și pentru hotărârile judecătorești. De exemplu, ar fi de așteptat ca, ori de câte ori Consiliul Superior al Magistraturii condamnă declarațiile unui parlamentar care critică un magistrat sau sistemul judiciar, să existe o acțiune subsecventă clară în cadrul Parlamentului pentru a evalua dacă a fost încălcat codul.

Raportul din ianuarie a sugerat, de asemenea, că ar fi utilă adoptarea de către Guvern a unui cod de conduită pentru miniștri. În iulie 2017, Guvernul nou numit a adoptat un cod de conduită pentru miniștri, care include o dispoziție similară cu privire la respectarea separării puterilor.

Prin urmare, aplicarea practică a codurilor de conduită în ceea ce privește reacția față de membrii Parlamentului și ai Guvernului care critică sistemul judiciar este, de asemenea, importantă.

3.1.2. Reforma sistemului judiciar

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

Recomandarea 4: În vederea îmbunătățirii în continuare a transparenței și a predictibilității procesului legislativ, precum și pentru a consolida garanțiile interne în materie de ireversibilitate, Guvernul și Parlamentul ar trebui să asigure transparența totală și să țină seama în mod corespunzător de consultările cu autoritățile relevante și cu părțile interesate în cadrul procesului decizional și în activitatea legislativă legate de Codul penal și de Codul de procedură penală, de legile anticorupție, de legile în materie de integritate (incompatibilități, conflicte de interese, 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.

Noile coduri

În 2017, au avut loc o serie de evoluții în ceea ce privește Codul penal și Codul de procedură penală. În timp ce unele dintre aceste evoluții contribuie la realizarea obiectivelor care stau la baza recomandărilor Comisiei, altele au împiedicat îndeplinirea obiectivului privind o mai mare certitudine și stabilitate în ceea ce privește reforma codurilor. Trebuie remarcat faptul că multe dintre dezbaterile referitoare la Codul penal și la Codul de procedură penală se concentrează asupra dispozițiilor relevante pentru infracțiuni de corupție la nivel înalt.

Recomandările de a încheia faza actuală a reformei Codului penal și a Codului de procedură penală ale României nu i s-a dat curs încă. Parlamentul nu a adoptat până în prezent niciunul dintre proiectele de modificări propuse de Guvern în 2016, care fuseseră rezultatul unor ample

¹³ 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

consultări cu sistemul judiciar¹⁴. Cu toate acestea, Parlamentul a adoptat alte modificări ale Codului penal, în special cele care au drept efect dezincriminarea conflictului de interese¹⁵.

Sucesiunea rapidă a deciziilor Curții Constituționale prin care se declarau neconstituționale dispoziții din coduri a sporit provocările la adresa stabilității. Ministerul Justiției a început să abordeze acest aspect prin consultări cu sistemul judiciar, cu profesiile juridice și cu societatea civilă, iar Guvernul și-a exprimat intenția de a adopta modificările relevante. Cu toate acestea, niciuna dintre modificările propuse nu a fost încă transpusă în modificări legislative și aceste întârzieri pot duce la interpretări divergente. Un răspuns rapid și coerent la necesitatea de a adapta legislația pentru a reflecta deciziile Curții Constituționale ar trebui să constituie o prioritate absolută, fără a compromite calitatea pregătirii modificărilor. Guvernul și-a exprimat intenția de a traduce deciziile Curții Constituționale într-un nou set de modificări.

Recomandarea vizează, de asemenea, finalizarea reformei Codului de procedură civilă. În decembrie 2016, a fost stabilit un nou termen-limită, și anume ianuarie 2019, pentru punerea în aplicare a celorlalte dispoziții ale acestui cod. Discuțiile dintre Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Înalta Curte de Casație și Justiție sunt în curs de desfășurare. Au fost luate primele măsuri în vederea asigurării infrastructurii necesare pentru noile camere de consiliu, iar ministrul justiției este pe punctul de a finaliza un plan ce va fi supus adoptării de către Guvern. În ceea ce privește stabilitatea Codului civil și a Codului de procedură civilă, deciziile Curții Constituționale generează, de asemenea, provocări. În special, o hotărâre recentă a Curții Constituționale privind pragul instituit anterior pentru a limita posibilitatea de recurs ar putea conduce la o creștere semnificativă a numărului de cazuri suplimentare pentru Înalta Curte de Casație și Justiție¹⁶. Ministrul justiției caută modalități de a atenua impactul asupra volumului de muncă al Înaltei Curți, prin tratarea mai multor cazuri de către instanțele inferioare. Înalta Curte se confruntă deja cu un volum mare de lucru, iar raportul din ianuarie a subliniat importanța activității sale în materie de casație și de interpretare a legii¹⁷.

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

De la raportul din ianuarie, au existat o serie de cazuri care au dat naștere unor preocupări cu privire la transparența și predictibilitatea procesului legislativ, indiferent dacă acesta este inițiat de Guvern sau de Parlament. Parlamentul a adoptat mai multe măsuri și modificări cu privire la care nu s-au organizat consultări sau dezbateri publice sau oportunitatea de a contribui la acestea a fost redusă¹⁸. Au fost introduse alte propuneri problematice și necoordonate, și, deși multe nu înregistrează niciodată progrese în cadrul procesului parlamentar, faptul că acestea rămân pe agenda discuțiilor parlamentare introduce un grad

¹⁴ Rapoartele privind progresele înregistrate elaborate de Guvern și Parlament nu menționează progresele realizate cu privire la aceste propuneri pendente.

¹⁵ Trei din cele patru fapte care constituiau infracțiunea de conflict de interese au fost dezincriminate. A se vedea, de asemenea, Raportul tehnic SWD(2017) 701. Această modificare nu a făcut obiectul consultărilor cu autoritățile judiciare.

¹⁶ Decizia nr. 369/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 20 iulie 2017.

¹⁷ COM (2016) 41, COM (2017) 16.

¹⁸ De exemplu, modificarea regimului de incompatibilitate pentru parlamentari și dezincriminarea majorității cazurilor de conflict de interese. Există și alte exemple de acte legislative adoptate fără consultare, practică ce are un impact, de asemenea, asupra sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției, cum ar fi Legea cu privire la statutul administrațiilor locale, Legea privind finanțarea partidelor politice și o propunere care ar fi permis revizuirea tuturor hotărârilor din ultimii 20 de ani, aceasta din urmă fiind în final respinsă de Curtea Constituțională.

important de incertitudine: printre exemplele în acest sens se numără Legea privind grațierea sau cea privind răspunderea magistraților.

Societatea civilă a avut, de asemenea, un cuvânt important de spus pentru a sublinia eventualele consecințe pentru reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției. Controversa actuală privind legile justiției va fi un test important cu privire la măsura în care interesele legitime ale părților interesate din domeniul judiciar și ale altor părți interesate au ocazia să fie exprimate și sunt luate suficient în considerare, în cadrul deciziilor finale.

Președintele Comisiei juridice a Senatului a luat o inițiativă pentru a contribui la remedierea acestei situații, invitând ministrul justiției și Consiliul Superior al Magistraturii să instituie un dialog permanent între instituțiile de stat cu privire la modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală și altor acte legislative importante. Obiectivul era instituirea unui proces de modificare previzibil, asigurând dezbatere și consultări publice. Parlamentul a preluat această idee și, la începutul lunii octombrie, a creat o comisie parlamentară specială pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției.

Pentru punerea în aplicare a recomandării 4, această comisie va trebui să își demonstreze capacitatea de a consolida încrederea între Parlament, Guvern și autoritățile judiciare și de a facilita cooperarea constructivă cu privire la actele legislative cheie. Comisia are oportunitatea de a soluționa incertitudinea cu privire la coduri, care stă la baza recomandării 3, prin adoptarea consensuală a modificărilor, astfel încât să se mențină progresul generat de reformele acestor patru coduri. Comisia ar putea, de asemenea, să contribuie la asigurarea unui proces coerent pentru a oferi securitate juridică în urma deciziilor Curții 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 fiabile care să permită monitorizarea pe viitor. Ar trebui, totodată, elaborat un sistem de monitorizare internă care să implice Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea de Conturi pentru a se asigura punerea corectă în aplicare a planului de acțiune.*

Recomandarea 6: *Conducerea strategică a sistemului judiciar, respectiv ministrul justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Justiție și Casație și procurorul-general, ar trebui să asigure punerea în aplicare a planului de acțiune astfel cum a fost adoptat și să pună în practică o raportare publică periodică cu privire la punerea în aplicare a acestuia, inclusiv soluții la problemele reprezentate de numărul redus de grefieri, volumul de muncă excesiv și întârzierile în redactarea motivărilor hotărârilor.*

Respectarea hotărârilor judecătorești

Această recomandare se referă la executarea hotărârilor judecătorești împotriva statului, prin care o instituție publică are obligația de a plăti o sumă de bani sau de a îndeplini o acțiune în urma unei hotărâri judecătorești. Ministrul justiției a recunoscut că punerea în aplicare efectivă a tuturor hotărârilor judecătorești împotriva statului este esențială.

La sfârșitul lunii august, România și-a actualizat planul de acțiune din 2016, elaborat pentru Consiliul Europei în vederea abordării problemelor structurale legate de neexecutarea hotărârilor judecătorești împotriva statului identificate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului¹⁹.

¹⁹ Raportul tehnic SWD(2017) 701. Propunere prezentată Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.

Punerea în aplicare a acestui plan de acțiune ar aborda în mare parte recomandarea 5. Pentru a evalua amploarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare a acestei recomandări, Comisia așteaptă cu interes să primească soluții concrete și un calendar detaliat pentru soluționarea problemelor identificate.

Celelalte măsuri necesare pentru punerea în aplicare a acestei recomandări sunt elaborarea de proceduri în cadrul administrației publice pentru a se asigura faptul că administrațiile publice aplică în mod sistematic soluția oferită de instanțe în cazuri similare cu privire la care a existat o hotărâre definitivă în căile de atac sau o decizie interpretativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție. O astfel de procedură ar reduce riscul introducerii în instanță a unor cauze repetitive și ar spori încrederea cetățenilor și a întreprinderilor în deciziile luate de administrațiile publice.

Reforme structurale ale sistemului judiciar

După o întârziere înregistrată mai devreme în acest an, Consiliul de management strategic s-a întrunit în iunie și septembrie 2017. În cadrul ultimei reuniuni, a fost instituită o monitorizare globală a punerii în aplicare a planului de acțiune privind Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, cu rapoarte trimestriale. Instituțiile judiciare individuale indică faptul că pun în aplicare planul de acțiune, iar Ministerul Justiției a solicitat cu succes accesarea de fonduri structurale ale UE pentru finanțarea planului de acțiune. Aceste măsuri ar trebui să fie însoțite de o monitorizare clară și de recurgerea periodică la Consiliu în calitate de organism de coordonare efectivă, pentru a promova dialogul și cooperarea cu privire la problemele comune care afectează funcționarea sistemului judiciar.

Recomandarea 7: *Noul Consiliu Superior al Magistraturii ar trebui să elaboreze un program colectiv pentru mandatul său, care să includă măsuri de promovare a transparenței și a 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.*

Transparența și responsabilizarea Consiliului Superior al Magistraturii

Consiliul și-a început activitatea în noua componentă la 6 ianuarie 2017²⁰. Acesta a trebuit să facă față unor circumstanțe dificile. Cu toate acestea, a demonstrat că este pregătit să ia decizii dificile prin avizele negative emise cu privire la Ordonanța Guvernului în februarie și, respectiv, cu privire la modificările aduse legilor justiției în septembrie și noiembrie. Consiliul s-a confruntat, de asemenea, cu necesitatea de a apăra independența și reputația magistraților, în special a procurorilor, și cu complicația rezultată în urma primirii repetate de plângeri disciplinare sau manageriale împotriva aceluiași magistrați din partea altor puteri ale statului. Prin urmare, se poate considera că CSM și-a îndeplinit sarcinile și a demonstrat soliditatea și reziliența instituției.

În conformitate cu recomandarea, la sfârșitul lunii februarie 2017, Consiliul Superior al Magistraturii și-a prezentat prioritățile pentru mandatul său (2017-2022). Acestea oferă o bază pentru a promova responsabilizarea instituției. Consiliul a luat măsuri pentru promovarea transparenței și a deschiderii, cum ar fi un nou site internet, și a participării directe a reprezentanților instanțelor, ai asociațiilor profesionale ale magistraților sau ai ONG-urilor la reuniunile Consiliului. De asemenea, Consiliul a organizat consultări aflate în curs cu

²⁰ După mai multe amânări, Senatul a numit cei doi membri ai Consiliului Superior al Magistraturii care reprezintă societatea civilă la începutul lunii septembrie.

instanțele și parchetele, care s-au dovedit a fi un canal important de comunicare și consultare. Consiliul lucrează, de asemenea, la un program și o strategie colective care vor viza domenii ce includ activități de informare, măsuri pentru îmbunătățirea imaginii publice a sistemului judiciar, relațiile cu mass-media și cooperarea cu Guvernul și cu Parlamentul.

Consiliul ar trebui să continue să își consolideze activitatea de apărare a reputației magistraturii în mod coerent și eficient și să contribuie la un dialog constructiv și transparent cu Guvernul și Parlamentul. Consiliul ar trebui să promoveze, de asemenea, consolidarea în continuare a cooperării dintre instituțiile judiciare cu privire la principalele chestiuni nesoluționate, inclusiv funcționarea Inspecției Judiciare.

Pe baza unei analize a recomandărilor 1-7, Comisia consideră că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a îndeplini obiectivul de referință nr. 1. Au avut loc mai multe evoluții pozitive, în special în ceea ce privește codurile de conduită, Codul civil și Codul de procedură civilă, precum și măsurile luate pentru punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar și în ceea ce privește activitățile Consiliului Superior al Magistraturii în noua sa componență. Cu toate acestea, situația politică și propunerile legislative care riscă să aibă un impact negativ asupra reformei au încetinit realizarea de progrese. Analiza recomandărilor evidențiază mai multe inițiative și procese care, dacă vor fi puse în aplicare, vor oferi posibilități promițătoare pentru România de a relua rapid progresele în cadrul obiectivului de referință nr. 1.

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

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

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

Sistemul PREVENT are rolul de a preveni conflictele de interese în procedurile de achiziții publice, instituind un mecanism de verificare *ex ante* și permițând autorităților contractante să remedieze aceste situații înainte de atribuirea contractului. Sistemul a intrat în funcțiune la sfârșitul lunii iunie. Acesta este rezultatul unei colaborări strânse între Agenția Națională de Integritate, Agenția Națională pentru Achiziții Publice și Agenția pentru Agenda Digitală a României, precum și al colaborării cu Guvernul. Sistemul funcționează de patru luni și în prezent se înregistrează primele sale rezultate.

Rapoarte privind MCV succesive au subliniat întârzieri și incoerențe în aplicarea de sancțiuni pentru parlamentarii considerați a fi incompatibili sau în conflict de interese ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive cu privire la un raport elaborat de Agenția Națională de Integritate. Prin urmare, Comisia recomandase Parlamentului 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. Comisia a primit informații cu privire la procedurile aplicabile și cu privire la caracterul public al dezbaterilor parlamentare, dar nu a fost încă informată dacă au avut loc dezbateri sau au fost pronunțate efectiv hotărâri cu privire la cazurile pendinte. Deși normele și procedurile din Parlament privind aplicarea de sancțiuni par să fie clare, Agenția Națională de Integritate a semnalat că există trei cazuri pendinte referitoare la parlamentari cu privire la care nu au fost încă executate hotărârile definitive în materie de integritate emise de instanțele judecătorești în 2017. Nu este clar dacă există termene-limită pentru Parlament de a pune în aplicare sancțiunile. De asemenea, există alte trei cazuri de parlamentari ale căror mandate au fost confirmate în urma alegerilor de la sfârșitul anului 2016, în ciuda faptului că aceștia fac obiectul unei interdicții de a ocupa o funcție eligibilă timp de trei ani, ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive. Agenția Națională de Integritate a informat Parlamentul în februarie 2017, dar Parlamentul nu a luat încă măsuri pentru a soluționa aceste trei cazuri.

Printre măsurile concrete prin care s-ar pune în practică transparența propusă în recomandare s-ar număra, de exemplu, recunoașterea publică de către Președintele camerei respective a Parlamentului a primirii hotărârii judecătorești definitive (sau a unui raport al Agenției Naționale de Integritate care nu a fost contestat în instanță), anunțarea unui calendar pentru luarea unei decizii și informarea publicului și a Agenției Naționale de Integritate după încheierea procesului de adoptare a deciziei. Măsurile luate de Parlament în legătură cu aceste șase cazuri ar permite realizarea de progrese rapide cu privire la această recomandare.

Pe baza unei analize a recomandărilor 8 și 9, Comisia consideră că, în ansamblu, România a realizat progrese semnificative în ceea ce privește obiectivul de referință nr. 2. Punerea în aplicare a recomandării 8 este satisfăcătoare. Adoptarea unor decizii rapide cu privire la toate cazurile nesoluționate referitoare la parlamentari care fac obiectul unei hotărâri definitive în materie de integritate ar permite realizarea unor progrese rapide în ceea ce privește obiectivul de referință nr. 2.

3.3 Obiectivul de referință nr. 3: Combaterea corupției la nivel înalt

Recomandarea 10: *Adoptarea unor criterii obiective pentru luarea și motivarea deciziilor de ridicare a imunității parlamentarilor pentru a se asigura faptul că imunitatea nu este folosită pentru a se evita cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție. De asemenea, Guvernul ar putea avea în vedere modificarea legii pentru a limita imunitatea miniștrilor la perioada mandatului. Aceste măsuri ar putea fi luate cu ajutorul Comisiei de la Veneția și al GRECO²¹. Parlamentul ar trebui să instituie un sistem de raportare periodică referitoare la deciziile adoptate de camerele sale cu privire la solicitările de ridicare a imunității și ar putea organiza o dezbatere publică astfel încât Consiliul Superior al Magistraturii și societatea civilă să poată reacționa.*

Recomandarea 10 se referă la responsabilizarea Parlamentului în deciziile sale referitoare la cererile din partea organelor de urmărire penală de a autoriza măsuri preventive, cum ar fi percheziții sau arestări, și la cereri de autorizare a anchetării parlamentarilor, atunci când aceștia ocupă sau au ocupat funcția de ministru (denumită în continuare „ridicarea imunității”). Rapoartele anterioare privind MCV au evidențiat faptul că astfel de decizii fuseseră considerate de opinia publică drept încercări de a limita sau a evita anchetarea și

²¹ Grupul de state împotriva corupției (GRECO) a fost instituit în 1999 de către Consiliul Europei pentru a monitoriza conformarea cu standardele anticorupție ale organizației.

urmărirea penală a infracțiunilor de corupție. Prin urmare, elaborarea unor criterii pentru a decide cu privire la astfel de cereri din partea organelor de urmărire penală este o modalitate de a putea demonstra că deciziile au o bază obiectivă²².

Trei cereri recente de ridicare a imunității unor parlamentari au fost respinse. În încercarea de a îmbunătăți transparența, Camera Deputaților a început să facă publice, înainte de votul în plen, argumentele Comisiei juridice în favoarea respingerii sau a aprobării acestor cereri. În două cazuri, argumentul în favoarea respingerii invocat de Comisia juridică a fost că faptele nu au niciun temei juridic — cu toate că partidele de opoziție au contestat acest lucru pe motiv că numai judecătorii pot evalua dacă o persoană a comis o infracțiune. Comisia salută faptul că se ia în considerare nevoia unei mai mari transparențe cu privire la acțiunile întreprinse în urma cererilor formulate de organele de urmărire penală, dar consideră că sunt necesare eforturi suplimentare cu privire la recomandarea 10. Ea își reiterează recomandarea de a solicita asistență Comisiei de la Veneția și GRECO, care sunt în măsură să ofere o expertiză valoroasă referitoare la practicile în acest domeniu.

În raportul din ianuarie, Comisia a precizat clar că slăbirea sau diminuarea domeniului de aplicare al infracțiunii de corupție sau provocările majore la adresa independenței și eficacității Direcției Naționale Anticorupție ar constitui un pas înapoi.

Comisia consideră că sunt necesare eforturi suplimentare cu privire la recomandarea 10. În general, o evaluare pozitivă a progreselor realizate în cadrul obiectivului de referință nr. 3 se bazează pe o Direcție Națională Anticorupție independentă, care să fie în măsură să își desfășoare activitățile cu toate instrumentele pe care le are la dispoziție și să continue să înregistreze rezultate. În rapoartele anterioare, faptul că Direcția Națională Anticorupție a continuat să înregistreze rezultate în ciuda faptului că s-a confruntat cu o presiune puternică a fost menționat drept un semn de sustenabilitate. Din acest motiv, Comisia nu a făcut decât o singură recomandare în cadrul obiectivului de referință nr. 3. În cazul apariției unor presiuni cu efecte negative asupra luptei împotriva corupției, Comisia s-ar putea vedea obligată să reevalueze această concluzie.

²² Pe baza orientărilor din partea Comisiei de la Veneția și a GRECO.

3.4 Obiectivul de referință nr. 4: Combaterea corupției la toate nivelurile

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

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

Strategia Națională Anticorupție

Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 (SNA) prezentată de Guvern în august 2016 are potențialul de a deveni o politică eficientă de prevenire a corupției dacă este pusă în aplicare în mod corespunzător și monitorizată pe teren. Strategia se adresează instituțiilor publice centrale și locale. La nivel tehnic, secretariatul tehnic al strategiei, asigurat de Ministerul Justiției, a continuat punerea în aplicare. O evoluție pozitivă constă în faptul că un număr mare de instituții publice au decis să participe la strategia anticorupție. O mare parte a anului a fost dedicată dezvoltării de planuri de integritate în cadrul fiecărei instituții publice și instituirii primului ciclu de evaluare *inter pares*. Alte instituții, cum ar fi Agenția Națională de Integritate și Direcția Generală Anticorupție din cadrul Ministerului de Interne participă, de asemenea, la măsurile preventive²³. Strategia va fi, de asemenea, sprijinită prin fonduri UE. Primul raport privind punerea în aplicare a măsurilor va fi publicat la începutul anului 2018 și va oferi o imagine de ansamblu cuprinzătoare a progreselor înregistrate.

Dat fiind că punerea în aplicare a strategiei anticorupție a fost lansată la nivel tehnic, în prezent, aceasta are nevoie de o susținere politică vizibilă din partea Guvernului și a autorităților locale pentru a se înregistra progrese, astfel cum s-a întâmplat în cazul punerii în aplicare a strategiei inițiale, când s-au depus eforturi în vederea răspândirii bunelor practici și a încurajării organismelor publice să aloce resurse și să acorde atenție activității de combatere a corupției. Miniștrii responsabili de administrația publică centrală și miniștrii din sectoarele-cheie, cum ar fi educația sau sănătatea, ar putea juca un rol deosebit de important. În iunie, ministrul justiției a invitat cele două camere ale Parlamentului să semneze o declarație comună de sprijinire a Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020. Acest lucru nu a avut încă loc. 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 Naționale Anticorupție la nivel central și local, asigurarea stabilității cadrului juridic relevant, precum și menținerea rezultatelor pozitive obținute de organele de urmărire penală.

²³ Astfel cum s-a menționat într-un raport privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare furnizat de Ministerul Justiției în luna septembrie 2017.

Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate

Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) este în prezent pe deplin operațională. Agenția și-a publicat primul raport anual în februarie 2017 și, cu ajutorul administrației fiscale, a putut să cuantifice sumele totale rezultate din vânzarea activelor confiscate în 2016 (aproximativ 5 milioane EUR), din care o parte urmează să fie redistribuite pentru reutilizare socială și publică. Prima cerere de propuneri va fi lansată în 2018.

Raportul din ianuarie 2017 a evidențiat faptul că agenția ar trebui să contribuie, în cele din urmă, la creștea proporției activelor recuperate efectiv. Această activitate este deja în curs de desfășurare, prin colectarea de date de la toate instanțele și prin lansarea unui proiect pentru a urmări toate hotărârile relevante pronunțate de instanțele competente în ceea ce privește confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni care au legătură cu baza de date referitoare la executări a administrației fiscale. Acest proiect ar trebui să fie finalizat până la sfârșitul anului 2018 și ar trebui să ofere o imagine mai clară, astfel încât să poată fi luate măsuri adecvate pentru a crește proporția activelor recuperate efectiv.

Următorul raport anual al Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate din 2018 ar trebui să ofere indicii clare cu privire la rezultatele obținute de agenție în 2017.

Comisia consideră că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a înregistra progrese cu privire la îndeplinirea obiectivului de referință nr. 4. Comisia consideră că ar trebui să se acorde o mai mare prioritate politică pentru a promova prevenirea corupției și a sprijini punerea în aplicare a Strategiei Naționale Anticorupție și că, pentru punerea în aplicare a recomandării 11, sunt necesare indicii concrete cu privire la faptul că prevenirea corupției câștigă teren. În ceea ce privește recomandarea 12, dacă sunt confirmate bunele rezultate operaționale, acest lucru ar permite Comisiei să concluzioneze că această recomandare este pusă în aplicare.

4. CONCLUZIE

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. Comisia rămâne de părere că, prin cooperarea loială între instituțiile statului, printr-o orientare politică ce menține cu fermitate realizările anterioare și prin respectarea independenței sistemului judiciar, România va fi în măsură, în viitorul apropiat, să pună în aplicare recomandările restante din cadrul MCV.

Comisia invită România să pună în aplicare acțiunile necesare și să îndeplinească toate recomandările și, către sfârșitul anului 2018, va publica un nou raport privind progresele înregistrate.