

Bruxelles, 22.10.2019  
SWD(2019) 393 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**ROMÂNIA: Raport tehnic**

*care însoțește documentul*

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

{ COM(2019) 499 final }

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

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

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

Obiectivul de referință nr. 3: Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt

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

### Lista acronimelor

**ANABI:** Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate  
**ANAF:** Agenția Națională de Administrare Fiscală  
**ANI:** Agenția Națională de Integritate  
**ANAP:** Agenția Națională pentru Achiziții Publice  
**ARO:** Biroul de recuperare a activelor  
**CCJE:** Consiliul consultativ al judecătorilor europeni din cadrul Consiliului Europei  
**CCR:** Curtea Constituțională a României  
**CVM:** Mecanismul de cooperare și de verificare  
**DGA:** Direcția Generală Anticorupție – Ministerul Afacerilor Interne  
**DIICOT:** Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism  
**DLAF:** Departamentul pentru lupta antifraudă  
**DNA:** Direcția Națională Anticorupție  
**CEDO:** Curtea Europeană a Drepturilor Omului  
**ICCJ:** Înalta Curte de Casație și Justiție  
**MJ:** Ministerul Justiției  
**SNA:** Strategia națională anticorupție  
**INM:** Institutul Național al Magistraturii  
**CSM:** Consiliul Superior al Magistraturii

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

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

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

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

**Raportul MCV din noiembrie 2018:** COM(2018) 851 și SWD(2018) 551 – *Raportul privind progresele înregistrate în perioada noiembrie 2017-octombrie 2018*

---

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

## 1. INTRODUCERE

Prezentul raport tehnic rezumă informațiile pe care Comisia le-a utilizat ca bază pentru evaluarea progreselor României în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV) de la ultimul raport MCV din 13 noiembrie 2018<sup>2</sup>.

Aceste informații au fost colectate dintr-o multitudine de surse. Comisia a avut avantajul de a lucra îndeaproape cu autoritățile competente din România, furnizând informații privind progresele înregistrate în rapoarte detaliate, precum și în cadrul reuniunilor directe care au avut loc atât la Bruxelles, cât și la București. Contactele Comisiei cu administrația și societatea românească în întreaga gamă de politici ale UE, inclusiv prin intermediul semestrului european de guvernare economică, contribuie la întocmirea rapoartelor MCV. În afară de contactele oficiale cu autoritățile române, Comisia se întâlnește cu organizații neguvernamentale active în domeniul reformei judiciare și al luptei împotriva corupției, cu asociații profesionale de judecători și procurori și cu reprezentanți ai altor state membre ale UE în România. În linii mai generale, Comisia se bazează, de asemenea, pe diversele studii și rapoarte puse la dispoziție de instituții internaționale și de alți observatori independenți în ceea ce privește reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției<sup>3</sup>. Diversitatea opiniilor exprimate de diferiți interlocutori români constituie un element important pentru o dezbateră deschisă și transparentă. Comisia își întemeiază evaluarea pe toate sursele disponibile, ținând seama și de opiniile divergente.

Decizia Comisiei din 2006 de instituire a MCV a definit patru obiective de referință pentru România. Cele patru obiective de referință au fost elaborate ținând seama de contextul de atunci, iar formularea lor concretă reflectă acest lucru, însă temele subiacente au rămas pe deplin relevante. De la adoptarea acestor obiective de referință, jurisprudența Curții de Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), standardele europene și internaționale și cele mai bune practici<sup>4</sup> au cunoscut evoluții majore. De asemenea, informațiile referitoare la sistemele de justiție naționale din UE<sup>5</sup> au devenit mai ușor accesibile, ceea ce a contribuit totodată la cristalizarea unei imagini obiective și comparabile a evoluției sistemului judiciar din România și a luptei împotriva corupției. Analiza acestor aspecte este abordată în ultimii ani în mod sistematic și în cadrul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice. În plus, a avut loc o dezbateră mai generală privind statul de drept: în iulie 2019, Comisia a adoptat o comunicare intitulată *Consolidarea statului de drept în Uniune – plan de acțiune*, în cadrul căreia își anunță intenția de a institui un ciclu anual de evaluare a statului de drept care să vizeze toate statele membre<sup>6</sup>.

De asemenea, Comisia sprijină eforturile depuse de România în vederea atingerii obiectivelor MCV prin acordarea de finanțare în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene, precum și prin intermediul Fondului pentru securitate internă – Poliție. În perioada 2014-2020, prin Programul

---

<sup>2</sup> COM(2018) 851 final. Toate rapoartele din cadrul mecanismului de cooperare și verificare sunt disponibile pe site-ul Comisiei: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_ro](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_ro)

<sup>3</sup> În special, Comisia de la Veneția a adoptat în iunie 2019 un aviz privind ordonanțele de urgență OUG nr. 7 și OUG nr. 12 de modificare a legilor justiției (Avizul 950/2019) care a urmat Avizului din octombrie 2018 privind legile justiției (Avizul 924/2018) și Avizului 930/2018 privind modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală. Grupul de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei a publicat două rapoarte în iunie 2019: un raport de monitorizare [Greco-AdHocRep(2019)1] privind raportul special din aprilie 2018 referitor la amendamentele aduse legilor justiției [Greco-AdHocRep(2018)2] și raportul intermediar de conformitate privind cea de a patra rundă de evaluare [GrecoRC4(2019)11].

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

<sup>5</sup> Inclusiv tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law\\_ro](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_ro)

<sup>6</sup> COM(2019)343 final. Această comunicare a reprezentat o continuare a unei analize mai ample a activității Comisiei în domeniul statului de drept, care a cuprins și o cerere de contribuții din partea statelor membre și a altor părți interesate: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-4169\\_ro.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4169_ro.htm)

Operațional Capacitate Administrativă din cadrul Fondului social european (FSE) se va fi oferit finanțare în valoare de aproximativ 100 de milioane EUR pentru proiecte de reformă judiciară legate de dezvoltarea gestionării strategice a sistemului judiciar, menite să consolideze capacitățile instituțiilor și să îmbunătățească rezultatele acestora și ale persoanelor care exercită profesii în domeniul judiciar (judecători, grefieri, procurori etc.), precum și pentru campanii de informare și de educare în domeniul judiciar și pentru îmbunătățirea transparenței și a integrității la nivelul sistemului judiciar. În plus, FSE sprijină, de asemenea, reforme și îmbunătățiri în domeniul achizițiilor publice (cu aproximativ 10 milioane EUR contractate până în prezent), precum și punerea în aplicare a Strategiei naționale anticorupție la nivel local. Vor fi investite resurse în valoare de până la 15 milioane EUR din cadrul Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) pentru consolidarea capacității și acordarea de asistență tehnică în domeniul achizițiilor publice, pentru acțiunile de prevenire a fraudei ale autorităților de management, precum și pentru sprijinirea Departamentului pentru lupta antifraudă (DLAF). Acordarea de finanțare din fonduri ale UE poate fi, de asemenea, condiționată de convenirea unor strategii și de punerea în aplicare a unor acțiuni împreună cu Comisia (condiționalități *ex ante* pentru utilizarea fondurilor). România beneficiază, de asemenea, de mai multe proiecte derulate în domeniul justiției cu ajutorul Serviciului de sprijin pentru reforme structurale (SRSS). În ultimii ani, România a beneficiat, de asemenea, de sprijin bilateral din partea statelor membre ale UE<sup>7</sup>.

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

De la evaluarea din ianuarie 2017 efectuată la zece ani de la aderarea României la UE, Comisia a realizat încă două evaluări ale progreselor înregistrate în ceea ce privește cele douăsprezece recomandări.

Primul raport de evaluare din 15 noiembrie 2017 a concluzionat că niciunul dintre obiectivele de referință nu ar putea fi considerat îndeplinit în mod satisfăcător. Deși punerea în aplicare a unora dintre recomandări progresa bine, în cursul anului 2017 avântul reformelor s-a pierdut în ansamblu, ceea ce a încetinit punerea în aplicare a recomandărilor rămase și, de asemenea, a generat riscul redeschiderii unor aspecte care fuseseră considerate ca fiind îndeplinite în raportul din ianuarie 2017. Atingerile aduse independenței sistemului judiciar au reprezentat, de asemenea, un motiv persistent de îngrijorare.<sup>8</sup>

Al doilea raport, adoptat la 13 noiembrie 2018, a concluzionat următoarele:

*„În cursul celor douăsprezece luni care s-au scurs din noiembrie 2017, România a luat unele măsuri pentru a pune în aplicare recomandările prezentate în raportul din ianuarie 2017. În conformitate cu evaluarea inclusă în prezentul raport, Comisia este de părere că se poate considera că recomandările 8 și 12 sunt îndeplinite și că s-au înregistrat progrese suplimentare cu privire la recomandările 5 și 9. Cu toate acestea, evaluarea din raportul din ianuarie 2017 a fost întotdeauna condiționată de evitarea măsurilor negative care pun sub semnul întrebării progresele înregistrate în ultimii 10 ani. Intrarea în vigoare a legilor justiției revizuite, precum și presiunea exercitată asupra independenței sistemului*

<sup>7</sup> Finanțarea din partea Spațiului Economic European (Norvegia) vine în completarea finanțării naționale și a finanțării acordate de UE pentru reforma sistemului judiciar.

<sup>8</sup> COM(2017) 751, p. 12 și Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 15587/17

judiciar, în general, și asupra Direcției Naționale Anticorupție, în particular, la fel ca și alte măsuri care subminează lupta împotriva corupției au anulat progresele înregistrate sau au pus sub semnul întrebării ireversibilitatea progreselor înregistrate, în special în ceea ce privește obiectivele de referință 1 și 3.

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

Pentru remedierea situației, se recomandă următoarele măsuri:

*Legile justiției*

- Suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgențe subsecvente.
- Revizuirea legilor justiției, ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul MCV, precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO<sup>9</sup>.

*Numiri/revocări în cadrul sistemului judiciar*

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

*Codul penal și Codul de procedură penală*

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

Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape situația și va efectua o evaluare a acesteia înainte de încheierea mandatului actualei Comisii. Punerea imediată în aplicare a măsurilor suplimentare este esențială pentru a repune procesul de reformă pe calea cea bună și pentru a reintra pe traiectoria încheierii MCV, astfel cum se menționa în raportul din ianuarie 2017.<sup>10</sup>

Aceste măsuri suplimentare au fost sprijinite de Consiliu în concluziile sale din decembrie 2018, în care României i se solicita să îndeplinească toate recomandările și să acționeze prompt, în special în ceea ce privește recomandările-cheie suplimentare<sup>11</sup>. Prezentul raport tehnic se concentrează pe punerea în aplicare a acestor recomandări.

<sup>9</sup> Grupul de state împotriva corupției din cadrul Consiliului Europei

<sup>10</sup> COM(2018) 851

<sup>11</sup> 15187/18 – Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 12 decembrie 2018.

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

Această secțiune prezintă progresele înregistrate în ceea ce privește cele 12 recomandări formulate în ianuarie 2017 și cele 8 recomandări suplimentare din noiembrie 2018, precum și evoluțiile relevante care au un impact asupra evaluării îndeplinirii obiectivelor de referință cuprinse în MCV.

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

În raportul din noiembrie 2018 s-a concluzionat că „deși s-au înregistrat progrese cu privire la recomandarea 5 (executarea hotărârilor judecătorești), alte măsuri adoptate de România au inversat sau au pus sub semnul întrebării progresele înregistrate. Recomandările 1, 3 și 4 nu au fost urmate. În ceea ce privește recomandările 2, 6 și 7, nu s-au înregistrat progrese în direcția obținerii de rezultate semnificative. În sens mai larg, modificările legislative care subminează garanțiile privind independența sistemului judiciar și centralizează mai multe competențe în mâinile ministrului justiției, precum și o serie de măsuri prin care se pun presiuni asupra instituțiilor judiciare cheie constituie un regres al autorităților române în raport cu baza evaluării din ianuarie 2017. Modificările care se aduc Codului penal și Codului de procedură penală au drept consecință, de asemenea, riscuri serioase de regrese. Prin urmare, Comisia este de părere că nu se poate considera că obiectivul de referință 1 este îndeplinit, iar pentru îndeplinirea acestuia sunt necesare recomandări suplimentare, astfel cum sunt prevăzute în concluzia la prezentul raport.”

#### **Legile justiției**

Cele trei legi ale justiției adoptate în 2004 definesc statutul magistraților și organizează sistemul judiciar și Consiliul Superior al Magistraturii<sup>12</sup>. Prin urmare, acestea sunt esențiale pentru asigurarea independenței magistraților și a bunei funcționări a sistemului judiciar. Legile justiției au constituit o bază esențială pentru evaluarea pozitivă a progreselor înregistrate de România în raportul MCV din ianuarie 2017.

Cele trei legi au fost modificate în 2018 într-un climat tensionat, agravat de criticile politice aduse sistemului judiciar. Raportul din noiembrie 2018 a evidențiat preocupările exprimate de Comisie, Parlamentul European, Consiliu, alte state membre, Comisia de la Veneția și Grupul de state împotriva corupției (GRECO). Preocupările actorilor interni, inclusiv ale președintelui României și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și cele exprimate în Parlamentul României au condus la sesizări ale Curții Constituționale. Ulterior, au fost necesare modificări care au răspuns unora dintre problemele majore inițiale, dar care nu au fost suficiente pentru a răspunde tuturor preocupărilor grave exprimate.

Legile justiției, astfel cum au fost modificate, au intrat în vigoare în iulie și octombrie 2018<sup>13</sup>. Raportul MCV din noiembrie 2018 a constatat că „acestea conțin o serie de măsuri care – fiecare în parte, dar și în contextul efectului lor cumulativ – [ar putea] să conducă la presiuni asupra judecătorilor și procurorilor și, în cele din urmă, să submineze independența, precum și eficiența și calitatea sistemului judiciar”. Raportul a remarcat, de asemenea, că „niciuna dintre aceste modificări nu corespunde recomandărilor MCV”.

Prin urmare, raportul din noiembrie 2018 a solicitat României să suspende aplicarea legilor modificate și să revizuiască modificările aduse în conformitate cu recomandările Comisiei și cu recomandările formulate de GRECO și de Comisia de la Veneția. Autoritățile române și-au exprimat dezacordul cu

<sup>12</sup> Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților; Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară; Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

<sup>13</sup> Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară a intrat în vigoare la 20 iulie; Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii a intrat în vigoare la 11 octombrie; Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor a intrat în vigoare la 15 octombrie.

privire la argumentele invocate pentru punerea în aplicare a recomandării și au declarat că, în orice caz, este prea târziu să suspende aplicarea legilor.

Deși guvernul adoptase deja trei ordonanțe de urgență în septembrie și octombrie 2018, de la raportul din noiembrie 2018, guvernul a adoptat alte două ordonanțe de urgență<sup>14</sup> care modifică și mai mult legile justiției. Numai câteva dintre aceste modificări, cum ar fi amânarea intrării în vigoare a regimului de pensionare anticipată, ar putea fi considerate parțial ca mergând în direcția recomandărilor Comisiei de la Veneția. Majoritatea acestor modificări nu au fost în concordanță cu recomandările Comisiei sau cu recomandările GRECO și ale Comisiei de la Veneția. Rapiditatea adoptării, lipsa consultărilor și motivele neclare care stau la baza acestor ordonanțe de urgență au generat reacții extrem de negative, inclusiv argumente potrivit cărora acestea ar fi neconstituționale.

Un prim argument a fost acela că modificarea legilor prin ordonanțe de urgență ale guvernului, fără dezbateri și consultare sau control *ex ante*, legile intrând în vigoare înainte de a ajunge în parlament, schimbând uneori aceleași dispoziții în repetate rânduri, a afectat securitatea juridică și previzibilitatea organizării sistemului judiciar, a procesului judiciar și a hotărârilor judecătorești. Una dintre problemele constatate a fost că abordarea a generat o deteriorare și mai mare a calității acestei legislații, deja afectate de procedura parlamentară accelerată din 2018, ceea ce a avut un impact asupra clarității și a lizibilității legislației, atât pentru cetățeni, cât și pentru magistrați.

În Avizul său 950/2019, Comisia de la Veneția a efectuat o analiză critică aprofundată a modificărilor aduse legilor justiției prin ordonanțele de urgență. Concluzia avizului este următoarea: „*cel mai îngrijorător aspect este acela că guvernul continuă să efectueze modificări legislative prin ordonanțe de urgență. Deși Constituția prevede în mod clar că acestea ar trebui să fie măsuri excepționale, legislația adoptată prin OUG a devenit un fapt obișnuit. Normele fundamentale de funcționare ale principalelor instituții ale statului se schimbă prea repede și prea des, fără pregătire și consultări, ceea ce ridică întrebări legitime cu privire la soliditatea rezultatelor și a motivelor reale care stau la baza unora dintre aceste modificări. Textele juridice rezultate nu sunt clare. Această practică slăbește controlul extern asupra guvernului, contravine principiului separației puterilor și afectează securitatea juridică.*”<sup>15</sup>

În comunicările sale din aprilie și iulie 2019 referitoare la consolidarea statului de drept în Uniune, Comisia a reamintit principiile care stau la baza statului de drept, astfel cum au fost recunoscute de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Printre principiile respective se numără independența sistemului judiciar, imparțialitatea și legalitatea și s-a remarcat faptul că toate acestea presupun un proces transparent, responsabil, democratic și pluralist de adoptare a legilor, precum și securitate juridică.

În ceea ce privește conținutul modificărilor, preocupările exprimate au vizat mai multe aspecte, printre care următoarele:

- (1) accelerarea operaționalizării Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați – identificată deja în noiembrie 2018 ca sursă de îngrijorare – și extinderea competenței sale jurisdicționale în ceea ce privește căile de atac sau chiar cauzele închise (a se vedea, de asemenea, secțiunea următoare);
- (2) slăbirea și mai mult a rolului Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), în special în favoarea Secției pentru judecători; mai precis, Secția pentru procurori nu a avut niciun rol în numirea procurorilor din cadrul Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați în momentul înființării acestei secții;
- (3) înăsprirea, de la o zi la alta, a cerințelor privind vechimea procurorilor (inclusiv pentru posturile de conducere) din Direcția Națională Anticorupție (DNA) și din Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT), fără a lua în considerare

<sup>14</sup> Ordonanțele de urgență nr. 77/2018 din septembrie 2018, nr. 90/2018 din octombrie 2018, nr. 92/2018 din 16 octombrie 2018, nr. 7/2019 din 20 februarie 2019, nr. 12/2019 din 5 martie 2019.

<sup>15</sup> Comisia de la Veneția, Avizul 950/2019, punctul 49.

impactul unei astfel de modificări asupra acestor instituții<sup>16</sup>. Conform legii, noile criterii de eligibilitate se aplică în mod retroactiv și celor deja numiți în funcție, ceea ce ridică probleme de aplicare retroactivă a normelor<sup>17</sup>.

În temeiul ordonanțelor de urgență, guvernul a definit uneori norme care par mai degrabă să fi fost stabilite de CSM<sup>18</sup>. CSM nu pare să fi ridicat obiecții cu privire la această stare de fapt.

După cum au subliniat, în luna iunie, și Comisia de la Veneția, și GRECO<sup>19</sup>, modificările aduse de ordonanțele de urgență nu au răspuns preocupărilor exprimate în rapoartele din noiembrie 2018<sup>20</sup>.

Punerea în aplicare a legilor modificate a suscitată îngrijorări constante cu privire la riscurile la adresa independenței sistemului judiciar, de exemplu în ceea ce privește funcționarea Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați<sup>21</sup>. Acest lucru a fost identificat ca o exacerbare a insecurității și imprevizibilității juridice.

Incertitudinea a fost generată de dispozițiile privind pensionarea anticipată, care au fost criticate vehement din cauza potențialului lor de a perturba instituțiile judiciare. Dispozițiile respective le-ar permite magistraților să se pensioneze după 20 ani de activitate. Durata formării inițiale a fost, de asemenea, majorată de la doi la patru ani. Din cauza îngrijorării că acest lucru ar duce la un deficit de resurse esențiale, în special la instanțele supreme și parchetele specializate<sup>22</sup>, intrarea în vigoare a acestor dispoziții a fost amânată până la 1 ianuarie 2020. Până în prezent, CSM nu a furnizat date detaliate cu privire la modul în care aceste dispoziții i-ar afecta pe membrii personalului său, prin urmare, îngrijorările persistă în condițiile în care se apropie noua dată de aplicare a dispozițiilor respective. Aceste îngrijorări sunt accentuate din cauza impactului pe care l-ar putea avea aceste dispoziții, coroborate cu alte dispoziții noi, cum ar fi cele privind judecarea unor cauze de către completuri de judecată formate dintr-un număr mai mare de judecători și cele privind relaxarea criteriilor de promovare în funcție la Înalta Curte de Casație și Justiție<sup>23</sup>. S-a preconizat că astfel de schimbări majore la nivelul conducerii instituțiilor judiciare vor fi discutate în cadrul Consiliului de management strategic<sup>24</sup> și că se va realiza o evaluare aprofundată a impactului acestora asupra continuității, celerității și calității justiției.

În iulie 2019, ministrul justiției și-a exprimat disponibilitatea de a identifica soluțiile legislative adecvate, în consultare cu sistemul judiciar și cu parlamentul. Nu au existat alte modificări ale legilor

---

<sup>16</sup> Pentru toți procurorii, cerința privind vechimea în muncă s-a schimbat de la 6 ani înainte de octombrie 2018 la 8 ani în legile justiției modificate și adoptate de parlament și apoi la 10 ani în Ordonanța de urgență nr. 92/2018. Cerința privind vechimea de 10 ani se aplică, de asemenea, retroactiv (OUG nr. 92/2018). Într-o declarație de presă, ministrul de atunci al justiției a afirmat că dispozițiile privind retroactivitatea erau necesare pentru a se asigura că fosta șefă a DNA nu va putea avea acces la gradul de procuror la Parchetul de pe lângă ICCJ după concedierea sa. Ulterior, o instanță a anulat decizia în cazul său.

În cazul posturilor superioare de conducere (și al șefilor de sector din cadrul DNA), înainte de octombrie 2018, se aplica cerința de a avea o vechime în activitate de 10 ani, care a rămas neschimbată în legile justiției modificate și adoptate de Parlament. Această cerință a fost majorată la 15 ani prin OUG nr. 92/2018 din octombrie 2018, nu a fost menționată în OUG nr. 7/2019 din februarie 2019, iar apoi a revenit la 15 ani în OUG nr. 12/2019 din martie 2019.

<sup>17</sup> Deși Consiliul Superior al Magistraturii a emis o declarație conform căreia noile criterii de eligibilitate nu urmau să se aplice retroactiv, într-o acțiune în instanță judecătorească a respins concluziile acuzării invocând faptul că procurorul care investigase cazul nu îndeplinea aceste noi criterii.

[http://portal.just.ro/35/SitePages/Dosar.aspx?id\\_dosar=830000000096951&id\\_inst=35](http://portal.just.ro/35/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=830000000096951&id_inst=35)

<sup>18</sup> De exemplu, definirea procedurii de organizare a concursului de numire a conducerii și a procurorilor din cadrul Secției speciale. Este și cazul Ordonanței de urgență nr. 77/2018, cu privire la desemnarea conducerii interimare a Inspecției Judiciare.

<sup>19</sup> Avizul 950/2019 al Comisiei de la Veneția și GRECO-AdHocRep(2019)1.

<sup>20</sup> Avizul 924/2018 al Comisiei de la Veneția, GRECO-AdHocRep(2018)2 și Raportul COM(2018) 851 privind MCV.

<sup>21</sup> La aplicarea legilor au fost identificate și alte posibile probleme, cum ar fi normele de numire a conducerii Inspecției Judiciare.

<sup>22</sup> Pentru mai multe detalii cu privire la această chestiune, a se vedea Avizul 924/2018 al Comisiei de la Veneția și raportul MCV din noiembrie 2018.

<sup>23</sup> A se vedea, de asemenea, Avizul 950/2019 al Comisiei de la Veneția și Avizul GRECO-AdHocRep(2019)1.

<sup>24</sup> Compusă din ministrul justiției, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general.



justiției referitoare la chestiunile menționate mai sus, nici la cele două noi rapoarte relevante elaborate de Comisia de la Veneția și de GRECO în iunie 2019<sup>25</sup>.<sup>26</sup>

### *Activitatea Secției speciale de investigare a infracțiunilor comise de magistrați*

Unul dintre elementele cel mai vehement criticate introduse de legile justiției modificate este noul departament de investigare a infracțiunilor comise de magistrați, care a devenit operațional la 23 octombrie 2018. Raportul din noiembrie 2018 a concluzionat că înființarea acestui nou departament riscă să fie un instrument (suplimentar) de presiune asupra judecătorilor și procurorilor.

Prima preocupare exprimată a fost aceea că înființarea Secției speciale specializate în investigarea acuzațiilor de comitere a unor infracțiuni (cum ar fi corupția sau abuzul în serviciu) de către magistrați ar afecta statutul public și reputația acestora, deoarece magistrații sunt astfel scoși în evidență ca un grup specific care merită un tratament special pentru infracțiunile pe care se presupune că le-ar fi comis, plasându-i astfel sub o suspiciune generală<sup>27</sup>. În contextul specific existent la momentul înființării secției, în care erau frecvente criticile politice la adresa magistraților și sesizările privind abuzuri sistematice, numeroși magistrați și-au exprimat temerea că scopul creării acestui departament este de a încerca să se facă presiuni asupra lor în activitatea pe care o desfășoară. În schimb, susținătorii creării Secției speciale, inclusiv unii membri ai Secției pentru judecători din CSM, au invocat, în special, necesitatea de a scoate infracțiunile de corupție în care sunt implicați magistrați din sfera de competență a Direcției Naționale Anticorupție (DNA). Argumentul lor a fost acela că DNA a abuzat de această competență prin deschiderea unor anchete din oficiu, cu intenția de a exercita presiuni asupra judecătorilor în cadrul proceselor instrumentate de către DNA pentru a obține rate ridicate de condamnare. Aceste acuzații de abuzuri sistematice comise de DNA au fost puternic contestate de DNA și de Ministerul Public.<sup>28</sup> <sup>29</sup>

Biroul Consiliului consultativ al judecătorilor europeni a adoptat în mai 2019 un aviz privind legile justiției<sup>30</sup>. Acesta critică în special Secția specială și solicită desființarea sa: „Biroul CCJE dorește să sublinieze de la bun început că este dificil să identifice trimiteri la astfel de practici în statele membre și, mai mult decât atât, la standarde în această privință elaborate în cadrul unor instrumente internaționale sau regionale. Specializarea procurorilor față de reprezentanții anumitor profesii, judecători în cazul României, ridică imediat mai multe semne de întrebare cu privire la justificarea unei astfel de abordări discriminatorii, a eficacității sale și a valorii sale adăugate. Biroul își exprimă, de asemenea, îngrijorarea cu privire la imaginea publică a sistemului judiciar, deoarece o astfel de măsură poate fi interpretată de societate ca dovadă a unei susceptibilități a întregului grup profesional de a comite un anumit tip de infracțiuni, de exemplu, infracțiuni de corupție. Astfel, măsura respectivă va aduce prejudicii nu doar acestui grup profesional, ci va afecta, eventual grav, și încrederea publicului în sistemul judiciar.”

<sup>25</sup> A se vedea nota de subsol 3. În plus, în 2019 au adoptat avize Biroul Consiliului consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) și Biroul Consiliului consultativ al procurorilor europeni (CCPE).

<https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>

<https://rm.coe.int/ccpe-bu-2019-3-opinion-romania-2019-final/168094848a>

<sup>26</sup> Partidele de opoziție au înaintat o propunere de desființare a Secției speciale, care își urmează cursul în Parlament. Conform punctului de vedere al guvernului, „Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative”.

<sup>27</sup> Parchetele specializate din România sunt competente pentru infracțiuni specifice comise de orice persoană, nu doar de un anumit grup profesional.

<sup>28</sup> În august 2018, în domeniul public au fost vehiculate, fără a fi verificate, informații conform cărora ar fi existat mii de anchete inițiate din oficiu de către DNA împotriva magistraților. Inspecția Judiciară a coroborat datele, însă acest fapt părea să încalce confidențialitatea unei inspecții în curs efectuate în cadrul DNA. În urma publicării cifrelor reale chiar de DNA și de Ministerul Public, nu s-a efectuat nicio rectificare, nici chiar din surse oficiale.

<sup>29</sup> Astfel cum s-a menționat în raportul MCV din noiembrie 2018, între 2014 și 2018 au existat 2 396 de cauze în care au fost implicați magistrați. În mai puțin de 8 % dintre acestea au fost implicați judecători de drept penal, iar dintre toate plângerile înregistrate din partea cetățenilor, mai puțin de 3 % au avut drept rezultat o anchetă efectivă și un proces. Aceste procente au fost confirmate de numărul de cauze din oficiu transferate Secției speciale odată cu transferul de competență (sub 40 de cauze).

<sup>30</sup> <https://rm.coe.int/ccje-bu-2019-4-en-opinion-romania-2019-final-25-april-2019/168094556c>

Modul în care a fost înființată Secția specială a generat, de asemenea, o serie de critici. În primul rând, guvernul a utilizat ordonanțele de urgență pentru a impune criteriile de numire în cadrul secției mai laxe decât cele prevăzute de normele în vigoare. Ordonanța de urgență nr. 90/2018 a Guvernului a diluat o serie de garanții, inclusiv privind cerințele profesionale, de management și etice pe care trebuie să le respecte candidații, și a eliminat necesitatea participării unor procurori de rang înalt la comitetul de selecție și la decizia finală de numire. Ordonanța a adus o modificare cu caracter excepțional a legii, astfel încât să se asigure că procesul de numire este controlat exclusiv de un grup restrâns format din numai câțiva judecători din cadrul CSM<sup>31</sup>. Avizul Comisiei de la Veneția a fost foarte critic cu privire la acest aspect, afirmând că abordarea „nu poate fi explicată în alt mod decât printr-o profundă neîncredere a guvernului față de procurorii care sunt în prezent membrii CSM și prin dorința sa de a reduce rolul acestora [...]. Guvernul nu ar trebui să poată influența echilibrul dintre membrii unui organ constituțional care are ca principală atribuție protejarea independenței judecătorilor și a procurorilor față de puterea executivă”<sup>32</sup>. În final, a fost numită o echipă de conducere într-un mod care nu ar putea atrage încrederea publicului și respectul sistemului judiciar și care, inevitabil, a generat îngrijorări cu privire la vulnerabilitatea sa față de influența politică<sup>33</sup>.

Competența extinsă și imprecis definită a secției a suscitat, de asemenea, o serie de îngrijorări. Normele privind controlul ierarhic exercitat de procurorul general asupra activității secției sunt neclare. Legea adoptată în iulie 2018 a permis transferul către Secția specială a tuturor anchetelor în care este implicat un magistrat și pentru cercetarea și urmărirea penală a tuturor persoanelor implicate în cazul respectiv, chiar dacă rolul magistratului în dosar este marginal<sup>34</sup>. În practică, Secția specială a solicitat să îi fie transferate o serie de anchete și urmăriri penale în materie de corupție la nivel înalt. Au fost astfel confirmate preocupările evidențiate în raportul din noiembrie 2018, potrivit cărora secția ridică riscuri importante pentru investigarea și urmărirea penală eficace a cazurilor complexe de corupție la nivel înalt sau de criminalitate organizată. Comisia de la Veneția a susținut că „participanții la procedurile penale ar putea fi tentați să obțină transferul cauzei la această secție, acuzând un magistrat de comportament necorespunzător. Aceste dosare vor fi apoi transferate secției, chiar dacă probele împotriva magistratului sunt cel puțin slabe, până când acuzațiile sunt verificate și se obțin mai multe dovezi.”<sup>35</sup> Ordonanțele de urgență ale guvernului au agravat și mai mult problema imprevizibilității și a insecurității juridice a procesului judiciar pentru publicul larg, dar și pentru magistrați (atât judecători, cât și procurori) prin extinderea competenței Secției speciale la toate cauzele aflate pe rol a căror anchetă era deja finalizată, ceea ce înseamnă și exercitarea și retragerea căilor de atac în cauzele aflate pe rolul instanțelor, în cauzele soluționate definitiv și în cauzele închise<sup>36</sup>.<sup>37</sup> Rezultatul a stârnit noi controverse. În mai 2019, secția a redeschis o anchetă într-un caz

<sup>31</sup> În perioada 2018-2019, parlamentul și guvernul au oscilat între două modele de numire a procurorilor de rang înalt: unul care implică Plenul CSM și altul, Secția pentru procurori. Nu este clar motivul pentru care, în ceea ce privește numirea în regim tranzitoriu a procurorilor de rang înalt din cadrul Secției speciale, guvernul a încredințat această funcție membrilor Secției pentru judecători.

<sup>32</sup> Avizul 950/2019 al Comisiei de la Veneția, punctul 37.

<sup>33</sup> Numirea conducerii superioare a acestei secții a suscitat controverse, în condițiile în care persoana propusă pentru a ocupa funcția de procuror-șef al Secției speciale a fost criticată din motive care țineau de imparțialitatea Inspecției Judiciare, iar persoana propusă ca procuror-șef adjunct primise deja un aviz negativ din partea Secției pentru procurori din cadrul CSM atunci când fusese desemnată de ministrul justiției ca procuror-șef al DNA. În iunie 2019, procurorul-șef a devenit judecător la Curtea Constituțională, fiind numit de Camera Deputaților. Procurorul-șef adjunctă candidează pentru funcția de procuror-șef al Secției speciale; însă, până în prezent Plenul CSM nu a aprobat această numire.

<sup>34</sup> Articolul 88<sup>1</sup> și articolul 88<sup>8</sup> din Legea nr. 304/2004 prevăd că Secția specială pentru investigarea magistraților preia un caz și investigarea tuturor persoanelor cercetate în cazurile în care este implicat și un magistrat. Mai exact, articolul 88<sup>1</sup> alineatul (2) prevede: *Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție își păstrează competența de urmărire penală și în situația în care, alături de persoanele prevăzute la alin. (1), sunt cercetate și alte persoane.*

<sup>35</sup> Această preocupare a fost confirmată atunci când un denunț la adresa procurorului care se ocupa de un dosar de corupție care implica o fraudă împotriva intereselor financiare ale Uniunii a condus la introducerea de către secție a solicitării de a prelua dosarul respectiv. Încercarea respectivă a fost în cele din urmă oprită de către procurorul general, iar DNA și-a păstrat competența de investigare a dosarului.

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=7541ddb6-a823-473a-b8ed-e10655e07b7d|InfoCSM>

<sup>36</sup> Toate parchetele au trimis cauze soluționate definitiv și cauze închise Secției speciale odată ce aceasta a devenit operațională.

corupție vizând un judecător din cadrul CSM, pe care DNA o închisese în august 2018<sup>38</sup>. Judecătorul în cauză a vorbit în repetate rânduri în mod public împotriva modificărilor aduse legilor justiției, inclusiv împotriva Secției speciale. Secția specială a exercitat, de asemenea, căi de atac în alte cauze vizând magistrați care fuseseră achitați<sup>39</sup>. Pe de altă parte, au fost retrase mai multe căi de atac pe care DNA le introdusese în cazuri de corupție la nivel înalt înainte de transferul dosarului la Secția specială<sup>40</sup>.

Astfel de exemple i-au determinat pe unii observatori, atât din România<sup>41</sup>, cât și din afara țării, să concluzioneze că preocupările exprimate cu privire la înființarea secției s-au dovedit a fi justificate<sup>42</sup> și să solicite, prin urmare, desființarea Secției speciale. Atât Comisia de la Veneția, cât și GRECO au reiterat în rapoartele din iunie 2019 că existau în continuare motive foarte serioase de îngrijorare cu privire la crearea unei astfel de secții, în special având în vedere activitatea secției respective în primele șase luni de la înființarea sa<sup>43</sup>.

### ***Numiri/revocări în cadrul sistemului judiciar***

#### *Numirea/revocarea procurorilor*

Raportul din noiembrie 2018 a evidențiat riscurile pe care le prezintă concentrarea puterii în mâinile ministrului justiției. Acesta a subliniat în special deciziile ministrului justiției de a solicita declanșarea procedurii de revocare a procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție (DNA), de a propune în septembrie numirea unui nou procuror-șef al DNA, în pofida unui aviz negativ din partea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), și de a lansa un proces de revocare a procurorului general. Având în vedere aceste evoluții îngrijorătoare, Comisia a formulat trei recomandări suplimentare:

- (1) suspendarea imediată a tuturor procedurilor în curs de numire și revocare a procurorilor de rang înalt;
- (2) relansarea unui proces de numire a unui procuror-șef al DNA cu experiență dovedită în urmărirea penală a infracțiunilor de corupție și cu un mandat clar pentru DNA de a continua efectuarea de anchete profesionale, independente și imparțiale în materie de corupție;
- (3) respectarea avizelor negative ale Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la numirea în posturi de conducere a procurorilor sau la revocarea procurorilor care ocupă posturi de conducere, până la instituirea unui nou cadru legislativ în conformitate cu recomandarea 1 formulată în ianuarie 2017.

Ca răspuns, ministrul de atunci al justiției a declarat că nu poate aplica aceste recomandări și și-a menținut propunerea de numire a procurorului-șef al DNA, în ciuda unui prim refuz al președintelui României, continuând totodată și procedura de revocare a procurorului general. Propunerea privind procurorului-șef al DNA a fost refuzată pentru a doua oară de către președintele României în ianuarie 2019 și, de atunci, a rămas în suspensie<sup>44</sup>.

---

<sup>37</sup> Efectul unei astfel de competențe extinse poate crește și numărul de plângeri împotriva magistraților (procurori și judecători), întrucât persoanele chemate în judecată pot dori să profite de întârzierile cauzate de transferuri, inclusiv pentru cauzele aflate deja pe rolul instanțelor.

<sup>38</sup> <https://www.scj.ro/1094/Detalii-dosar?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=10000000322273>

<sup>39</sup> <http://www.scj.ro/1094/Detalii-dosar?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=10000000319026>

<sup>40</sup> <https://www.scj.ro/1094/Detalii-dosar?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=10000000318664>,

<https://www.scj.ro/1094/Detalii-dosar?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=10000000318064>

<sup>41</sup> Asociații ale magistraților (Forumul Judecătorilor, AMASP, „Inițiativa pentru Justiție”), societatea civilă, partidele de opoziție.

<sup>42</sup> Un exemplu elocvent îl constituie deschiderea unui dosar penal împotriva fostei procuror-șef a DNA, care candida și pentru funcția de procuror european. Faptul că momentul deschiderii dosarului penal a coincis cu data convocării la audierile pentru funcția respectivă a părut să indice intenția de a împiedica această candidatură, iar o decizie a Înaltei Curți de Casație și Justiție a calificat drept ilegale măsurile preventive aplicate. Un alt exemplu din aceeași perioadă se referă la o cauză deschisă împotriva fostului procuror general pentru constituirea unui grup infracțional organizat în legătură cu elaborarea rapoartelor MCV.

<sup>43</sup> Avizul 950/2019 al Comisiei de la Veneția și Greco-AdHocRep(2019)1.

<sup>44</sup> Prin urmare, DNA funcționează de atunci cu o conducere interimară.

Propunerea de revocare din funcție a procurorului general a primit mai întâi un aviz negativ din partea CSM. Cu toate acestea, ministrul justiției a înaintat cererea președintelui României, care a refuzat revocarea în ianuarie 2019. Două luni mai târziu, ministrul justiției a început procesul de numire pentru funcția de procuror general, având în vedere că primul mandat al acestuia se încheia în luna mai<sup>45</sup>. Ministrul justiției a respins mai întâi toți candidații, declarându-i inadecvați profilului cerut pentru funcția de procuror general al României și a inițiat o nouă procedură. Toți candidații deținuseră deja funcții de conducere în cadrul organelor de urmărire penală, printre aceștia numărându-se inclusiv procurorul general în exercițiu<sup>46</sup>. Ca urmare a schimbării ministrului justiției în luna aprilie, procedura de numire a procurorului general a fost suspendată<sup>47</sup>. În momentul redactării prezentului raport, România nu are un procuror general și nici un procuror-șef al DNA. Funcțiile sunt ocupate provizoriu de adjuncții respectivi. În septembrie 2019, chestiunea numirilor în funcțiile de procurori de rang înalt a fost discutată de ministerul justiției cu instituțiile judiciare.

Aceeași procedură de numire se aplică tuturor adjuncților și șefilor de secție din cadrul DNA, iar ministrul justiției a inițiat mai multe proceduri pentru ocuparea acestor posturi. În perioada care face obiectul prezentului raport, a fost ocupat un post, însă multe alte posturi au rămas ocupate de interimari.

### *Inspekția Judiciară*

În raportul din noiembrie 2018 au fost exprimate îngrijorări atât cu privire la activitatea Inspekției Judiciare, cât și cu privire la numirea unei echipe de conducere interimare. De la ultimul raport, activitatea Inspekției Judiciare a continuat să suscite îngrijorare din motive similare. Criticile s-au concentrat asupra corelației dintre procedurile disciplinare împotriva magistraților și împotriva directorilor instituțiilor judiciare și faptul că persoanele în cauză adoptaseră adesea poziții publice împotriva modificărilor aduse legilor justiției<sup>48</sup>.<sup>49</sup> O altă problemă a fost că, în cazuri succesive, în mass-media au apărut documente din cadrul unor anchete disciplinare în curs – cu o corelație similară între persoanele vizate de aceste anchete și faptul că acestea criticaseră modificările aduse legilor justiției și Secția specială pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați.<sup>50</sup> În iulie 2019, președintele CSM a informat Comisia că în luna iunie, după numirea noului inspector-șef, a fost discutată cu conducerea Inspekției Judiciare problema scurgerilor de informații.

De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii nu a organizat niciun concurs pentru numirea unei noi conduceri a Inspekției Judiciare, deși mandatul echipei de conducere expirase la sfârșitul lunii august 2018. Decizia guvernului de a rezolva situația prin adoptarea unei ordonanțe de urgență privind numirea echipei actuale interimare – în loc să lase această atribuție în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii – nu a făcut decât să alimenteze în continuare motivele de îngrijorare. Prin urmare, raportul din noiembrie 2018 a recomandat numirea imediată, de către Consiliul Superior al Magistraturii, a echipei interimare de conducere a Inspekției Judiciare și numirea, în termen de trei luni, prin concurs, a unei noi conduceri a Inspekției Judiciare.

<sup>45</sup> Mandatul este de 3 ani, reînnoibil o singură dată.

<sup>46</sup> Candidatura procurorului general pentru un al doilea mandat a fost marcată de critici dure în mass-media. Atunci când candidatura sa a fost respinsă de ministrul justiției, procurorul general s-a retras din magistratură.

<sup>47</sup> <http://www.just.ro/declaratia-de-presa-sustinuta-de-doamna-ana-birchall-ministrul-justitiei-interimar-azi-30-04-2019/>

<sup>48</sup> Atât Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE), cât și Comisia de la Veneția au subliniat că este important ca judecătorii să aibă libertatea de a-și exprima opinia în cadrul dezbaterilor publice relevante. A se remarca, de asemenea, criticile aduse de Comisia de la Veneția la adresa dispozițiilor legale care restricționează libertatea de exprimare a magistraților.

<sup>49</sup> <https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>,

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e&InfoCSM>,

[http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id\\_dosar=200000000361685&id\\_inst=36](http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36)

<https://www.libertatea.ro/stiri/inspectia-judiciara-s-a-autosesizat-in-legatura-cu-informatiile-despre-augustin-lazar-2594108>,

<https://revista22.ro/actualitate-interna/ij-l-ancheteaz-pe-procurorul-corbu-care-a-spus-c-agresiunile-jandarmilor-nu-se-justific>,

<sup>50</sup> O asociație a judecătorilor a depus o cerere oficială la Inspekția Judiciară privind scurgerile de informații. Inspekția Judiciară a negat orice încălcare a normelor în vigoare.

CSM nu a numit o nouă echipă de conducere interimară și, prin urmare, conducerea a rămas provizorie până la numirea inspectorului-șef în mai 2019<sup>51</sup>. Procedura gestionată de CSM a condus la numirea aceluiași inspector-șef, în ciuda multiplelor controverse care au avut loc. La 17 iulie, decizia CSM de validare a candidatului selectat a fost contestată în instanță<sup>52</sup>. Pe plan mai general, procedura ridică întrebări cu privire la măsura în care noile dispoziții ale legilor justiției privind numirea conducerii Inspecției Judiciare oferă garanții suficiente și asigură echilibrul corect între judecători, procurori și Plenul CSM<sup>53</sup>.

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

În 2018, Parlamentul României a adoptat mai multe amendamente la Codul penal și la Codul de procedură penală. Aceste amendamente au suscitat preocupări importante de ordin juridic și politic și au constituit o revizuire profundă a codurilor din 2014, mai ales în ceea ce privește echilibrul dintre interesul public pentru sancționarea infracțiunilor, drepturile victimelor și drepturile suspectilor. Amendamentele aduse au mers în mod evident mai departe decât se sugera în recomandarea MCV privind îmbunătățirea stabilității codurilor și limitarea modificărilor la situațiile în care deciziile Curții Constituționale și transpunerea directivelor UE impun expres acest lucru. Amendamentele nu au intrat în vigoare, deoarece au fost contestate la Curtea Constituțională de Înalta Curte de Casație și Justiție, de partidele de opoziție și de președintele României. Curtea Constituțională a statuat în luna octombrie 2018 că un număr substanțial de modificări sunt neconstituționale. Prin urmare, raportul din noiembrie 2018 a recomandat:

- (1) înghețarea intrării în vigoare a modificărilor aduse Codului penal și Codului de procedură penală;
- (2) redeschiderea procesului de revizuire a Codului penal și a Codului de procedură penală, ținând seama pe deplin de necesitatea de a se asigura compatibilitatea cu dreptul UE și cu instrumentele internaționale de luptă împotriva corupției, precum și de recomandările formulate în cadrul MCV și de avizul Comisiei de la Veneția<sup>54</sup>.

În martie 2019, guvernul a pregătit mai multe ordonanțe de urgență de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală. Unul dintre proiecte viza o serie mai limitată de amendamente, elaborate în special pentru a transpune directivele UE și pentru a pune în aplicare deciziile Curții Constituționale, dar a ridicat alte probleme. Un alt proiect ar fi permis o cale extraordinară de atac pentru toate cauzele penale soluționate definitiv de Înalta Curte de Casație și Justiție în perioada 2014-2018. În urma unor critici severe la adresa acestor proiecte, guvernul a decis, în cele din urmă, să le retragă.

În aprilie 2019, parlamentul a revizuit proiectele de lege din 2018 în urma hotărârilor Curții Constituționale și a adoptat modificări revizuite ale Codului penal, ale Codului de procedură penală și ale legii speciale privind corupția în cadrul unei proceduri accelerate de mai puțin de o săptămână. Deși unele dintre dispozițiile problematice prevăzute în proiectele anterioare au dispărut din noile legi, altele au fost menținute. Numeroase amendamente au continuat să stârnească preocupări legate de caracterul mai lax al procedurilor penale de investigare și sancționare pentru infracțiunile de corupție,

<sup>51</sup> Inspectorul-șef adjunct a fost numit în funcția de șef al Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor comise de magistrați.

<sup>52</sup> [http://portal.just.ro/46/SitePages/Dosar.aspx?id\\_dosar=460000000042849&id\\_inst=46](http://portal.just.ro/46/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=460000000042849&id_inst=46) și <http://www.scj.ro/1094/Details-dosar?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=10000000323236>

<sup>53</sup> În temeiul vechii Legi nr. 317/2004, atât inspectorul-șef, cât și inspectorul-șef adjunct erau selectați de Plenul CSM printr-un concurs care includea o probă scrisă, un interviu și prezentarea proiectului managerial. În conformitate cu noua lege, doar inspectorul-șef este numit de CSM în urma unui interviu în fața unei comisii formate din 3 judecători, 1 procuror și un membru al societății civile. Plenul CSM numește în mod oficial candidatul, dar nu poate să ridice obiecții decât din motive care țin de nerespectarea normelor. Inspectorul-șef adjunct și directorii secțiilor respective sunt aleși de inspectorul-șef, ale cărui atribuții de organizare a inspecției au fost, de asemenea, sporite.

<sup>54</sup> În octombrie 2018, Comisia de la Veneția a adoptat un aviz critic, subliniind riscurile la adresa statului de drept care ar decurge din neadministrarea de pedepse pentru o serie de infracțiuni, lipsa calității legislației, deficiențele în elaborarea acesteia, precum și contradicțiile cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și cu obligațiile internaționale ale țării, în special în ceea ce privește lupta împotriva corupției. (Avizul 930/2018).

cu consecințe grave asupra capacității autorităților de aplicare a legii și asupra capacității sistemului judiciar de a combate toate tipurile de infracțiuni<sup>55</sup>. Justificarea oferită de majoritatea care a sprijinit modificările în parlament a fost că noua versiune a menținut doar amendamentele considerate constituționale după controlul Curții Constituționale din octombrie 2018. Aceasta înseamnă că nu a fost luată în considerare oportunitatea amendamentelor din punctul de vedere al impactului lor asupra politicilor derulate, în ciuda importanței legilor pentru politica în materie penală a statului. Aceste amendamente au fost din nou contestate la Curtea Constituțională de către partidele de opoziție și de către președinte. După opt amânări consecutive, Curtea Constituțională a hotărât la sfârșitul lunii iulie că legile modificate sunt neconstituționale în integralitate și că nu sunt conforme cu deciziile sale anterioare.

Astfel cum s-a menționat la recomandarea 4, în cadrul referendumului din 26 mai privind justiția, o majoritate covârșitoare a votat în favoarea interzicerii amnistiei și a grațierii pentru infracțiunile de corupție. În august, parlamentul a respins o lege din februarie 2017 privind amnistia și grațierea, care rămăsese pe masa de discuții a parlamentului.

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

În ultimii ani a avut loc o dezbatere privind cooperarea în materie penală dintre Serviciul Român de Informații (SRI) și diverse instituții judiciare, inclusiv DNA și Parchetul General, precum și, pe plan mai general, privind relația dintre SRI și instituțiile judiciare.

Raportul din noiembrie 2018 a subliniat faptul că „modul de funcționare a serviciilor de informații nu ține de competența UE și nu intră în sfera obiectivelor referință ale MCV. Instanțele sunt cele care au rolul de a stabili dacă alegațiile în cauză privind abuzurile sunt întemeiate sau nu și dacă ar fi necesară o anchetă deschisă și imparțială pentru a se stabili dacă au existat sau nu deficiențe sistemice, ca de exemplu strângerea ilegală de probe sau exercitarea unei influențe ilegale asupra magistraților, și dacă garanțiile juridice existente trebuie să fie consolidate.”

Principala evoluție din 2019, relevantă pentru raportul MCV, este decizia Curții Constituționale privind cele două protocoale de cooperare semnate între Ministerul Public și SRI în 2009 și 2016<sup>56</sup>. Pe scurt, în ceea ce privește protocolul semnat în 2016 de către Ministerul Public și SRI, Curtea Constituțională a hotărât că protocolul respectiv este legal. Ordonanța de urgență nr. 6/2016 de modificare a Codului de procedură penală a impus un protocol de cooperare pentru a stabili modul de colaborare între servicii.<sup>57</sup> În ceea ce privește protocolul din 2009, Curtea Constituțională a hotărât că protocolul a depășit rolul constituțional al Ministerului Public și că, pentru toate cauzele viitoare și pendinte, instanțele, împreună cu parchetele, ar trebui să verifice dacă probele colectate în contextul protocolului au fost administrate cu respectarea deplină a legii și să decidă cu privire la măsurile juridice corespunzătoare. Decizia nu se aplică hotărârilor judecătorești care au devenit definitive înainte de pronunțarea deciziei CCR.

Este încă devreme pentru a determina pe deplin impactul și consecințele punerii în aplicare concrete a acestei decizii, în special în ceea ce privește lupta împotriva corupției<sup>58</sup>.<sup>59</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție va avea un rol crucial în asigurarea consecvenței jurisprudenței<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> Printre exemple se numără limitarea colectării și a utilizării probelor și a datelor financiare; reducerea semnificativă a termenelor de prescripție; circumstanțele atenuante; suspendarea executării pedepselor suplimentare pe durata suspendării pedepsei cu închisoarea; un tratament favorabil pentru denunțarea infracțiunii în termen de maximum un an; și dezincriminarea neglijenței în serviciu.

<sup>56</sup> Decizia nr. 26/2019 a CCR din 16 ianuarie 2019 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești. <http://www.ccr.ro/jurisprudenta-decizii-de-admitere/>

<sup>57</sup> O parte a protocolului a fost declarată neconstituțională prin Decizia nr. 26/2019 a CCR, dar aceasta nu afectează partea operațională a protocolului.

<sup>58</sup> Estimările preliminare sugerează că această decizie ar putea avea un impact asupra a aproximativ 400 de cauze în instanță.

<sup>59</sup> Într-o hotărâre recentă a Curții de Apel din Suceava, s-a decis să nu se excludă dovezile obținute pe baza interceptărilor anterioare. Judecătorii au considerat în cauza respectivă că însăși Curtea Constituțională a afirmat că oferirea de

De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii a informat Comisia cu privire la faptul că Inspekția Judiciară a pregătit un raport privind protocolul dintre SRI și serviciile de urmărire penală. Raportul a fost transmis Consiliului spre dezbatere și aprobare, dar nu a fost încă făcut public<sup>61</sup>.

Raportul din noiembrie 2018 a subliniat că „este, fără îndoială, important să se asigure un cadru în baza căruia serviciile de informații să se afle sub o supraveghere adecvată, infracțiunile să poată fi investigate și sancționate în mod eficient, respectându-se pe deplin drepturile fundamentale, și publicul să poată avea încredere că independența sistemului judiciar este garantată”. Decizia Curții Constituționale subliniază, de asemenea, necesitatea ca parlamentul să își consolideze controlul asupra serviciilor de informații<sup>62</sup>.

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

Rapoartele MCV succesive au evidențiat necesitatea ca procedura de numire a procurorilor de rang înalt să facă obiectul unui sistem de control și echilibru suficient, precum și ca procurorilor de la un nivel de conducere inferior să li se aplice aceeași procedură de numire și revocare din funcție ca și celor de la nivelurile superioare. Raportul din noiembrie 2017 subliniașe lipsa progreselor. Concluziile raportului din noiembrie 2018 au fost că situația s-a înrăutățit<sup>63</sup>.

În perioada care a trecut de la ultimul raport, Ordonanțele de urgență ale Guvernului nr. 92/2018, nr. 7/2019 și nr. 12/2019 au adus noi modificări articolului referitor la numirea procurorilor de rang înalt. Prima ordonanță a modificat cerințele privind vechimea în funcție, impunând obligația de a avea 15 ani vechime în funcție în loc de 10 ani, a doua ordonanță nu a mai menționat o astfel de cerință, iar a treia a revenit la obligația unei vechimi în funcție de 15 ani. Prin Ordonanța nr. 7/2019, responsabilitatea de a-și da avizul cu privire la numirea procurorilor de rang înalt a fost transferată de la Secția pentru procurori a CSM către Plenul CSM, pentru ca mai apoi, prin Ordonanța nr. 12/2019, să fie încredințată din nou Secției pentru procurori (a se vedea, de asemenea, mai sus). Modificările legislative constante au accentuat insecuritatea și au întreținut lipsa de încredere în procedură. În ciuda faptului că procedura a fost modificată de patru ori în mai puțin de șase luni, niciuna dintre aceste modificări nu a abordat problema dezechilibrului între influența exercitată asupra procedurii de diferite instituții și concentrarea puterii în mâinile ministrului justiției<sup>64</sup>. Atât Comisia de la Veneția, cât și GRECO și-au reiterat recomandările anterioare prin avizele pe care le-au publicat în iunie 2019. Mai exact, Comisia de la Veneția precizează în concluziile sale că „sistemul de numire și revocare din funcție a procurorilor de rang înalt rămâne, în esență, același, ministrul justiției având un rol decisiv în acest proces, fără să contrabalanseze puterile avute de președintele României sau de CSM în această privință. Se recomandă punerea la punct a unui sistem de numire în funcție care să ofere Secției pentru procurori a CSM un rol esențial și proactiv în procesul de numire a persoanelor care vor să ocupe un post de conducere de nivel superior în cadrul instituțiilor de urmărire penală.”

---

asistență tehnică din partea SRI nu este echivalentă cu executarea actului de cercetare penală. Curtea de Apel Suceava, Încheierea de cameră preliminară nr. 15 din 19 martie 2019, [portal.just.ro](http://portal.just.ro)

<sup>60</sup> Incertitudinea suplimentară în ceea ce privește cauzele de corupție la nivel înalt provine din alte două decizii ale Curții Constituționale de anulare a hotărârilor judecătorești pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție, una dintre acestea deschizând posibilitatea de a introduce o cale extraordinară de atac la unele hotărâri definitive pronunțate în 2018, iar a doua decizie anulând procedurile judiciare în cauzele de corupție aflate pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție care nu erau soluționate definitiv la 23 ianuarie 2019. (a se vedea, de asemenea, obiectivul de referință nr. 3)

<sup>61</sup> Cu toate acestea, informații din raport s-au scurs în presă.

<sup>62</sup> Decizia nr. 26/2019 a CCR.

<sup>63</sup> COM(2018) 851 și SWD(2018) 551.

<sup>64</sup> În Avizul său 950/2019, Comisia de la Veneția observa că „OUG nr. 92 prevede transmiterea în direct, audiovideo, a interviurilor realizate de ministrul justiției cu potențialii candidați la posturile de conducere din instituțiile de urmărire penală [articolul 54 alineatul (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 303]. Transmiterea în direct a interviurilor sporește transparența, însă nu anulează caracterul inerent politic al procesului de numire în funcție și nu poate înlocui examinarea meritelor candidaților de către un organism de specialitate.”

**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 dintre instituții și se precizează în mod clar că parlamentarii și procesul parlamentar ar trebui să respecte independența sistemului judiciar. Un Cod de conduită similar ar putea fi adoptat pentru miniștri.

Un nou Cod de conduită pentru parlamentari a intrat în vigoare la sfârșitul anului 2017<sup>65</sup>. Codul de conduită nu menționează în mod specific respectarea independenței sistemului judiciar, ci include o dispoziție generală privind respectarea principiului separației puterilor în stat. Deși se spera ca aceste coduri de conduită să devină instrumente practice care să abordeze problema, în raportul din noiembrie 2018 se constata că, în lipsa unor dispoziții explicite cu privire la respectarea independenței sistemului judiciar, codul nu își îndeplinește încă această funcție.

În perioada care face obiectul prezentului raport, Camera Deputaților menționează că au fost aplicate șapte sancțiuni pentru încălcarea Codului de conduită; informații mai detaliate sunt disponibile pe site-ul internet al Camerei.<sup>66</sup> Din informațiile puse la dispoziție de parlament, cazurile nu par să fi fost legate de critici la adresa sistemului judiciar care ar fi putut submina independența acestuia. De asemenea, s-a remarcat faptul că toate cele șapte cazuri se referă la sancțiuni aplicate membrilor partidelor de opoziție.

În iulie 2017, Guvernul a adoptat un Cod de conduită pentru miniștri<sup>67</sup>, care include și o dispoziție generală cu privire la respectarea principiului separației puterilor. În aprilie 2019, guvernul a modificat codul de conduită, care menționează acum în mod explicit, în cadrul secțiunii Principii generale, respectarea independenței justiției.<sup>68</sup>

În perioada care face obiectul prezentului raport, criticile din presă și din partea reprezentanților guvernului și ai parlamentului la adresa sistemului judiciar și a diferiților magistrați au continuat să fie monedă curentă, în special cele îndreptate împotriva instituțiilor care se ocupă de combaterea corupției la nivel înalt.

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

*Codul penal și Codul de procedură penală*

Pentru evoluțiile legate de Codul penal și de Codul de procedură penală, a se vedea mai sus.

*Codul civil și Codul de procedură civilă*

Raportul din noiembrie 2018 a luat act de modificările aduse Codului de procedură civilă, care anulează trei dintre cele patru dispoziții care nu fuseseră încă puse în aplicare. Mai exact, o modificare majoră a fost aceea de a elimina, în cadrul procedurii civile, etapa reprezentată de procedura camerei preliminare în camera de consiliu. Procesul de modificare a Codului de procedură civilă a fost finalizat în decembrie 2018. În raportul din noiembrie 2018 se remarcă faptul că modificările ar trebui să țină seama în special de volumul de muncă al Înaltei Curți de Casație și Justiție. Nu au fost primite informații suplimentare din partea autorităților române cu privire la acest aspect.

<sup>65</sup> <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

<sup>66</sup> <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

<sup>67</sup> <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2019/03/MEMO-12.pdf>.

<sup>68</sup> Articolul 3 din Codul de conduită pentru miniștri subliniază, cu privire la principiile codului, faptul că: „Membrii guvernului își exercită mandatul în conformitate cu principiile separației și echilibrului puterilor, în cadrul democrației constituționale, cu respectarea independenței justiției, pe baza colaborării loiale dintre autorități/instituții.”



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

Raportul din noiembrie 2018 a criticat procesul legislativ de modificare a legilor justiției și de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală, considerându-l impredictibil, precipitat și realizat fără o analiză, o argumentare, o consultare și o dezbateră politică eficace.

Procesul prin care au fost modificate aceste legi a continuat să suscite îngrijorare. Noi amendamente aduse legilor justiției, prin care au fost modificate normele fundamentale referitoare la funcționarea sistemului judiciar, au fost introduse fără o pregătire și o consultare adecvată. Procesul a fost lipsit de transparență și de previzibilitate, iar intrarea în vigoare imediată a noilor dispoziții a constituit o sursă foarte serioasă de îngrijorare. Astfel cum s-a menționat anterior în prezentul raport, modificarea legilor justiției prin cinci ordonanțe de urgență ale guvernului în mai puțin de șase luni a fost ferm criticată de Comisia de la Veneția<sup>69</sup> din perspectiva impactului său asupra calității legislației, a securității juridice, a controlului extern asupra guvernului și a principiului separației puterilor.

Tot astfel, modificările Codului penal și ale Codului de procedură penală și ale Legii speciale privind corupția au fost analizate în comisiile parlamentare și în ambele camere ale parlamentului în mai puțin de o săptămână, fiind așadar supuse unei dezbateri minime. Curtea Constituțională a respins integral ambele legi ca fiind neconstituționale întrucât acestea nu țineau seama în mod corespunzător de deciziile sale anterioare (a se vedea mai sus la secțiunea privind Codul penal și Codul de procedură penală).

Acesta a fost unul dintre principalele motive pentru care Comisia a scris în mai 2019 guvernului, parlamentului și președintelui României pentru a-și exprima îngrijorarea cu privire la riscurile la adresa statului de drept, menționând procesul prin care au fost aduse modificări legislative esențiale legilor justiției, Codului penal și Codului de procedură penală.

Întrucât situația a continuat să se deterioreze, președintele României a solicitat, la 26 mai, organizarea unui referendum privind justiția. Rata de participare a fost de peste 40 %. O majoritate covârșitoare (80,9 %) a votat în favoarea interzicerii amnistiei și grațierii pentru infracțiuni de corupție, iar 81,12 % au votat în favoarea interzicerii adoptării de către guvern a unor ordonanțe de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare, corelată cu dreptul altor autorități constituționale de a sesiza direct Curtea Constituțională cu privire la ordonanțe. Deși referendumul nu este obligatoriu din punct de vedere juridic, prim-ministrul a declarat că guvernul va ține seama de rezultate și se va abține de la adoptarea de ordonanțe de urgență în domeniul justiției<sup>70</sup>.

Parlamentul a decis, de asemenea, să desființeze Comisia parlamentară specială pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției, care a inițiat amendamentele la legile justiției și la codurile penale și a fost responsabilă de unele dintre cele mai abrupte proceduri utilizate.

<sup>69</sup> Avizul nr. 950/2019 al Comisiei de la Veneția.

<sup>70</sup> Cu toate acestea, în luna august, guvernul a publicat online, în vederea consultării publice, un proiect de ordonanță de urgență de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală ca urmare a unui caz de omucidere care a zguduit opinia publică în iulie 2019. Unele dintre modificările preconizate a fi aduse legislației penale și procesual-penale vizează anularea măsurilor anterioare legate de eliberarea condiționată din închisoare sau ridicarea anumitor restricții legate de măsurile de aplicare a legii în cazul infracțiunilor grave.

<http://www.just.ro/proiect-pentru-modificarea-legislatiei-penale-si-procesual-penale-in-cazul-infracțiunilor-grave-si-foarte-grave-contra-persoanei-in-special-in-situațiile-in-care-este-afectata-valoarea-sociala-supre/>

Evoluțiile legislative înregistrate în ceea ce privește cadrul juridic în materie de integritate (incompatibilități, conflicte de interese, declarații de avere) au dat naștere unor preocupări similare. În rapoartele MCV s-a evidențiat în repetate rânduri lipsa de stabilitate și de claritate a cadrului juridic în materie de integritate și s-a exprimat regretul cu privire la dificultatea consolidării normelor în condițiile în care lipsește un cadru juridic clar și previzibil, iar normele sunt dispersate în mai multe legi (uneori contradictorii) și sunt modificate continuu. În perioada care face obiectul prezentului raport, o serie de modificări aduse mai multor legi au accentuat considerabil această lipsă de claritate și de securitate juridică. Modificările recente au avut un impact semnificativ asupra cadrului juridic în materie de integritate; de asemenea, pare să nu fi existat un proces legislativ transparent și deschis participării tuturor părților sau o analiză și o dezbatere clare cu privire la consecințe. Nu sunt clare beneficiile pentru societate pe care le-ar aduce modificările, iar legile au fost adoptate în ciuda unui aviz negativ din partea Agenției Naționale de Integritate (ANI). Există astfel riscul ca instanțelor și persoanelor fizice să le fie tot mai greu să înțeleagă cum și în ce situații se vor aplica legile și sancțiunile în cazul incompatibilităților sau al conflictelor de interese ori dacă acestea se vor aplica în vreun fel. (A se vedea, de asemenea, obiectivul de referință nr. 2).

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

Respectarea și executarea hotărârilor judecătorești sunt elemente esențiale pentru eficiența sistemului judiciar, așa cum se arată la obiectivul de referință nr. 1<sup>71</sup>. În urma unei condamnări pronunțate în 2016 de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, România a propus Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei un plan de acțiune care viza rezolvarea problemelor structurale cauzate de neexecutarea hotărârilor judecătorești împotriva statului<sup>72</sup>. Acest plan de acțiune și măsurile suplimentare solicitate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei sunt direct relevante pentru punerea în aplicare a prezentei recomandări.

În raportul MCV din noiembrie 2018 se constata că s-au înregistrat progrese în ceea ce privește punerea în aplicare a acestei recomandări. Raportul observa că au fost luate măsuri pentru realizarea de progrese cu privire la planul de acțiune și că în luna septembrie 2018 fusese prezentată guvernului o listă de măsuri. În raport se remarcă de asemenea că, în paralel, Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii realizau, totodată, progrese în ceea ce privește registrul informatic al hotărârilor judecătorești în cauzele în care statul este debitor sau creditor<sup>73</sup>.

În aprilie 2019, guvernul a aprobat lista de măsuri și a însărcinat grupul de lucru interministerial competent în materie să elaboreze propunerile legislative. Printre măsurile avute în vedere se numără aducerea de modificări cadrului juridic pentru a se garanta executarea în timp util a hotărârilor judecătorești și crearea, sub tutela Ministerului Justiției, a unui mecanism de supraveghere și de prevenire a executării cu întârziere a hotărârilor în cauzele în care statul este debitor<sup>74</sup>. Grupul de lucru și Ministerul Justiției analizează în prezent soluțiile propuse și pregătesc măsurile care să fie adoptate de guvern.

<sup>71</sup> Ghid cu privire la articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului – Dreptul la un proces echitabil (dimensiunea civilă),

[http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf).

<sup>72</sup> COM(2017) 44, p. 6. Planul de acțiune privind măsurile structurale referitoare la grupul de cauze Săcăleanu poate fi consultat la adresa

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

<sup>73</sup> COM(2018) 851 și SWD(2018) 551.

<sup>74</sup> Memorandum privind măsurile de garantare a executării hotărârilor judecătorești împotriva unui debitor public, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor pronunțate împotriva unui debitor public (grupul de cauze Săcăleanu/România).”

Venind în completarea activității grupului de lucru, Ministerul Justiției, cu sprijinul Consiliului Superior al Magistraturii, a realizat progrese în ceea ce privește crearea unui registru informatic al hotărârilor judecătorești în cauzele în care statul este debitor sau creditor. Aplicația informatică a fost dezvoltată și testată până la sfârșitul lunii iunie 2019 în special în instanțele cu un volum mare de activitate, creându-se astfel premisele pentru operaționalizarea registrului în toate instanțele, în așteptarea aprobării finale și a actualizării sistemului informatic al instanțelor (ECRIS). Odată ce va fi operațional, registrul va oferi date statistice privind executarea eficace a hotărârilor și va permite entităților responsabile să monitorizeze executarea hotărârilor.

**Recomandarea 6:** *membrii Consiliului de management strategic al sistemului judiciar, și anume ministrul justiției, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Înaltei Curți de Justiție și Casație și procurorul general, ar trebui să asigure punerea în aplicare a planului de acțiune astfel cum a fost adoptat și să pună în practică o raportare publică periodică cu privire la punerea în aplicare a acestuia, inclusiv soluții la problemele reprezentate de numărul redus de greșeri, volumul de muncă excesiv și întârzierile în redactarea motivărilor hotărârilor.*

Raportul MCV din noiembrie 2018 constata că nu s-au realizat progrese în ceea ce privește obținerea de rezultate notabile cu privire la această recomandare. Se remarcă, de asemenea, insuccesul Consiliului de management strategic în a deveni un for capabil să abordeze aspecte strategice de importanță crucială pentru sistemul judiciar.

Între noiembrie 2018 și septembrie 2019 nu a avut loc nicio reuniune a Consiliului de management strategic. Astfel cum s-a menționat anterior în prezentul raport, legile justiției modificate, care au introdus modificări fundamentale în funcționarea și organizarea sistemului judiciar, au fost promovate prin ordonanțe de urgență unilaterale și prin decizii ale instituțiilor judiciare, nu prin decizii consensuale ale Consiliului de management strategic. În iulie 2019, ministrul justiției a declarat că va convoca o reuniune a Consiliului de management strategic în cadrul căreia să fie abordate mai multe subiecte de interes comun pentru toți participanții din sistemul judiciar și măsurile necesare pentru punerea în aplicare a recomandărilor din cadrul MCV, precum și a celor formulate de GRECO și de Comisia de la Veneția. Reuniunea a avut loc la 17 septembrie și ministrul a propus ca astfel de reuniuni să fie organizate din șase în șase săptămâni.

La nivel tehnic, instituțiile judiciare au raportat progrese cu privire la unele dintre proiectele și activitățile lor în curs, iar în martie 2019 guvernul a adoptat o revizuire tehnică a Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015-2020, care a fost elaborată în 2018. A fost efectuată și o evaluare a strategiei de către un contractant extern. În primăvara anului 2019, ministrul justiției a deblocat, de asemenea, recrutările și resursele pentru instituțiile judiciare și pentru Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI).

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

În rapoartele MCV anterioare s-a subliniat importanța rolului Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în a menține dinamismul reformelor, a articula poziții colective și o filozofie clare și a acționa pentru îmbunătățirea transparenței și a responsabilizării. Raportul din noiembrie 2017 constata că, prin prioritățile pe care și le stabilise pentru mandatul său (2017-2022), Consiliul Superior al Magistraturii a pus bazele responsabilizării instituției.

CSM indică în raportul său că, în 2019, a continuat să își transpună în practică prioritățile și planul de acțiune cu scopul de a pune în aplicare recomandarea MCV, inclusiv cu privire la măsurile de sporire a

transparenței. În iunie 2019, CSM a organizat o dezbatere publică în contextul noilor dispoziții ale legilor justiției referitoare la sporirea transparenței decizionale și a deschiderii sale instituționale<sup>75</sup>.

Cu toate acestea, după cum s-a subliniat deja în raportul din noiembrie 2018, Consiliului Superior al Magistraturii i-a fost tot mai greu, în situația dată, să își mențină abordarea descrisă în prioritățile sale. Diviziunile din cadrul CSM nu au permis cristalizarea unei singure voci, în special în ceea ce privește modificările legislative, dar chiar și cu privire la alte aspecte, mai administrative (de exemplu, analizarea impactului unor modificări precum pensionarea anticipată și intrarea cu întârziere în profesie). Preocupările exprimate au fost confirmate în intervalul care s-a scurs de la ultimul raport.

În primul rând, modul de funcționare a CSM suscită îngrijorare cu privire la independența sa instituțională și la autoritatea sa. Un exemplu în acest sens este comunicarea. Au existat multe situații în care declarații publice emise în numele CSM sau în numele uneia dintre secțiile din cadrul CSM nu fuseseră de fapt aprobate de către Plenul CSM sau de către secția corespunzătoare, ci reflectau exclusiv poziția președintelui instituției sau a unui număr restrâns de membri<sup>76</sup>.<sup>77</sup> Se face, de asemenea, o confuzie între rolurile secțiilor și rolul Plenului. Constituția prevede că apărarea independenței sistemului de justiție este responsabilitatea Plenului CSM, dar Secția pentru judecatori a făcut o serie de declarații publice în această privință care nu au fost sprijinite de Plen<sup>78</sup>. Această stare de fapt este reflectată, de asemenea, de noile legi ale justiției și a fost exacerbată de ordonanțele de urgență ale guvernului privind legile justiției, care au permis ca hotărâri cu privire la aspecte-cheie să fie luate de un număr restrâns de membri ai CSM<sup>79</sup>. Este, de exemplu, cazul numirii conducerii Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție și a inspectorului-șef. Toate aceste elemente riscă să slăbească încrederea publicului în sistemul judiciar.

CSM este garantul independenței justiției. În raportul din ianuarie 2017 se constata că o abordare proactivă din partea CSM ar avea un rol important în realizarea obiectivului de referință nr. 1. Însă, în raportul din noiembrie 2018 s-a arătat că CSM nu a reușit să adopte o poziție fermă în această privință. Din noiembrie 2018, activitatea CSM de apărare a independenței sistemului judiciar a rămas limitată, în pofida situației generale caracterizate de provocările de natură juridică ridicate de legile justiției și de presiunea exercitată asupra magistraților și a instituțiilor judiciare. În perioada noiembrie 2018-iunie 2019, CSM a luat doar două hotărâri de apărare a independenței sistemului judiciar și 19 hotărâri de apărare a reputației profesionale, a independenței și a imparțialității magistraților<sup>80</sup>. În plus, în urma unei analize, se poate constata că timpul necesar pentru luarea hotărârilor CSM a crescut în ultimii doi ani, ceea ce a diminuat impactul acestora<sup>81</sup>. De asemenea, CSM nu a explicat niciodată cu claritate de ce, în privința legilor justiției, concluziile sale sunt diametral opuse celor exprimate de alte părți interesate<sup>82</sup>. În situațiile în care a acționat pentru apărarea

<sup>75</sup> La reuniune au participat magistrați, jurnaliști, reprezentanți ai asociațiilor profesionale, ai asociațiilor civice, precum și ai instituțiilor publice din sistemul judiciar. Printre aspectele abordate s-au numărat transparența instituțională și accesul la informații de interes public, protecția datelor cu caracter personal, dreptul la informare, dreptul la protejarea vieții private, prezumția de nevinovăție.

<sup>76</sup> Deși, la o analiză atentă, reiese că declarația reflectă doar poziția unui subgrup al membrilor Consiliului, ea creează totuși confuzie, putând fi percepută ca o declarație oficială a CSM. Printre exemple se numără: scrisoarea adresată Comisiei de la Veneția <https://cdn.g4media.ro/wp-content/uploads/2019/06/Lia-Savonea-raspuns-Comisia-Venetia.pdf>, comunicatul privind rapoartele Greco: <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=7219>

<sup>77</sup> Un alt exemplu privește modificarea Codului penal și a Codului de procedură penală în primăvara anului 2019, cu privire la care avizul negativ al CSM a fost emis doar de către Secția pentru procurori. S-a ajuns însă la o poziție comună atunci când Plenul CSM a emis, la 5 martie 2019, un aviz negativ privind OUG 7/2019.

<sup>78</sup> <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=7350>;

<sup>79</sup> A se vedea, de asemenea, Avizul 950/2019 al Comisiei de la Veneția.

<sup>80</sup> Cel puțin patru hotărâri se referă la același judecător.

<sup>81</sup> <http://www.forumuljudecatorilor.ro/wp-content/uploads/Analiza-activitatii-CSM-in-privinta-apararii-corpului-magistratilor.pdf>

<sup>82</sup> Raportul MCV din noiembrie 2018, două avize ale Comisiei de la Veneția, două rapoarte GRECO, avizul CCJE, avizul comisarului pentru drepturile omului <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-romania-from-12-to-16-november-2018-by-dunja-mi/1680925d71>

independenței sistemului judiciar, CSM a stârnit uneori îngrijorare că ar putea fi supus influențelor politice<sup>83</sup>.

Având în vedere aceste evoluții, părțile interesate din România și-au exprimat rezervele cu privire la legitimitatea și responsabilitatea unora dintre membrii CSM<sup>84</sup>.

#### *Inspekția Judiciară*

Evoluțiile legate de Inspekția Judiciară sunt explicate în secțiunile anterioare din raport referitoare la recomandările suplimentare din noiembrie 2018.

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

În raportul din noiembrie 2018 se concluzionează că „progresele semnificative consemnate în ceea ce privește obiectivul de referință nr. 2 în noiembrie 2017 au stagnat. Recomandarea 8 este îndeplinită atât timp cât sistemul PREVENT este consolidat ca instrument de prevenire eficace. Pentru a se înregistra progrese cu privire la recomandarea 9, trebuie să se soluționeze actuala lipsă de claritate a normelor.”

#### ***Modificări aduse cadrului juridic în materie de integritate***

Agencia Națională de Integritate (ANI) și-a menținut un bilanț pozitiv constant față de ultimul raport. În perioada noiembrie 2018-august 2019, ANI a identificat 173 de probleme legate de integritate, dintre care 126 de cazuri de incompatibilitate, 34 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă, 4 cazuri de averi nejustificate și 9 cazuri de suspiciune de săvârșire a unei infracțiuni sau a unor acte de corupție. În aceeași perioadă, 223 de dosare au devenit definitive, fie prin hotărâri judecătorești definitive care au confirmat raportul ANI, fie prin necontestarea în instanță a raportului ANI<sup>85</sup>.

Rapoartele MCV anterioare evidențiaseră dificultățile constante legate de cadrul juridic în materie de integritate. În ultimii doi ani și jumătate au fost adoptate cinci propuneri legislative de modificare a legilor în materie de integritate. În loc să clarifice cadrul existent, parlamentul a adoptat noile modificări. Acestea au slăbit anumite dispoziții și capacitatea ANI de a-și menține un bilanț pozitiv și riscă să fragmenteze și mai mult peisajul legislativ. Raportul MCV din 2018 a evidențiat în special două propuneri legislative adoptate de parlament în iulie 2018, în ciuda unui aviz negativ din partea ANI. Prima propunere ar urma să stabilească un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină existența stării de conflict de interese sau de incompatibilitate<sup>86</sup>. Cea de a doua propunere ar urma să modifice regimul sancțiunilor aplicate în cazul conflictelor de interese care îi privesc pe aleșii locali<sup>87</sup>. Aceste modificări au fost atacate fără succes la Curtea Constituțională de către președintele

<sup>83</sup> De exemplu, declarații prin care sunt condamnate declarațiile (1) președintelui Parlamentului European în care acesta critică măsurile preventive luate de Secția specială pentru investigarea infracțiunilor din justiție prin care candidata la conducerea Parchetului European a fost împiedicată să participe la audierea din cadrul Parlamentului European; (2) președintelui României în care acesta respinge propunerea din august 2019 a prim-ministrului pentru ocuparea funcției de ministru al justiției.

<https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=6842;>

<https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Button&FolderId=7350>

<sup>84</sup> În iunie 2019, organizațiile societății civile au solicitat demisia președintelui CSM. La sfârșitul lunii august, două asociații ale magistraților au prezentat o solicitare similară.

<sup>85</sup> 155 de cazuri de incompatibilitate și 68 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă.

<sup>86</sup> Legea pentru completarea Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

<sup>87</sup> Legea de modificare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

României și ambele au devenit lege în aprilie 2019<sup>88</sup>.<sup>89</sup> Alte propuneri de modificări sunt în dezbatere în parlament<sup>90</sup>.

Introducerea unui termen general de prescripție de trei ani de la săvârșire pentru angajarea răspunderii civile, administrative și disciplinare pentru faptele care determină existența conflictului de interese sau a stării de incompatibilitate a stârnit o puternică îngrijorare<sup>91</sup>. Această măsură va duce la prescrierea cauzelor dacă au trecut mai mult de trei ani între producerea incidentului de integritate și momentul în care ANI publică un raport de evaluare. Această prevedere pare să contrazică alte dispoziții ale cadrului juridic al ANI, care permit efectuarea de investigații în termen de până la trei ani de la sfârșitul mandatului funcționarului în cauză. Acest nou termen de prescripție a dus deja la închiderea automată a 119 dosare de către inspectorii de integritate<sup>92</sup>. În plus, nu este clar dacă pot fi totuși aplicate sancțiuni în urma pronunțării unei hotărâri judecătorești definitive care reflectă concluziile raportului ANI în cazul în care respectiva hotărâre judecătorească este pronunțată după expirarea termenului de prescripție de trei ani, așa cum este cazul în prezent.

Cealaltă modificare viza lista sancțiunilor administrative aplicabile aleșilor locali în privința cărora se constată un conflict de interese. Acest lucru este incompatibil cu sancțiunile deja prevăzute în legea privind ANI, întrucât se impune un nou regim administrativ de sancțiuni pentru conflictele de interese pe care ANI îl consideră ca nefiind disuasiv<sup>93</sup>.

Această situație sporește insecuritatea juridică în ceea ce privește regimul de integritate aplicabil și, prin urmare, agravează riscul ca sancțiunile disuasive identificate la obiectivul de referință și evaluate în raportul din ianuarie 2017 să nu se mai aplice.

Bugetul ANI a fost redus drastic în 2017<sup>94</sup>, iar această situație a continuat în 2018. Pentru 2019, ANI a primit un buget de 22,5 milioane RON, cu 15 % mai mare decât execuția bugetară pentru 2018<sup>95</sup>. Potrivit ANI, această sumă este suficientă pentru derularea activităților sale cotidiene. ANI a solicitat fonduri UE pentru un proiect de îmbunătățire a instrumentelor IT de investigare și le-a primit.

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

<sup>88</sup> Chiar dacă forma finală a textului de modificare a Legii nr. 161/2003 a abordat unele dintre deficiențele identificate.

<sup>89</sup> Modificarea Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice prin introducerea unui termen de prescripție pentru faptele care determină existența unei stări de conflict de interese sau de incompatibilitate și promulgată prin Decretul nr. 169/2019.

<sup>90</sup> În total, sunt în prezent în dezbatere în parlament șapte propuneri, 3 referitoare la modificarea și/sau completarea Legii nr. 176/2010, 2 referitoare la Legea nr. 161/2003, 1 referitoare la Legea nr. 95/2006 și 1 referitoare la Legea nr. 7/2006. Trei dintre aceste propuneri au fost elaborate înainte de 2015, iar una, din 2019, face în prezent obiectul unui control constituțional din partea CCR.

<sup>91</sup> „Răspunderea civilă sau administrativă, disciplinară, pentru faptele care determină existența conflictului de interese sau a stării de incompatibilitate ale persoanelor în exercitarea demnităților publice sau a funcțiilor publice este înlăturată, nemaiputând fi angajată în condițiile depășirii termenului general de prescripție de 3 ani de la data săvârșirii lor, în conformitate cu art. 2.517 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare.”

<sup>92</sup> ANI preconizează că ar urma să fie închise în total 200 de dosare până la sfârșitul acestui an.

<sup>93</sup> În locul sancțiunii care constă în „revocarea din funcție” și care este prevăzută în legea privind ANI și aplicată până în prezent, legea privind aleșii locali introduce un nou regim explicit de sancțiuni pentru conflictele de interese, care implică aplicarea următoarelor sancțiuni: avertismentul; chemarea la ordine; retragerea cuvântului; eliminarea din sala de ședință; excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate; diminuarea indemnizației lunare cu 10 % pentru maximum șase luni; retragerea indemnizației lunare pentru una sau două luni.

<sup>94</sup> De la aproximativ 33 de milioane RON în 2016, la 22,5 milioane RON în 2017.

<sup>95</sup> Bugetul pentru 2019 este similar bugetului pentru 2017.

După cum se menționa în raportul MCV anterior, sistemul PREVENT este acum pe deplin operațional. De la lansarea sa în iunie 2017 până la 15 august 2019, PREVENT a analizat 33 384 de proceduri de achiziții publice<sup>96</sup>, din care 4 194 referitoare la fonduri europene. Mai mult, de la lansarea PREVENT, inspectorii de integritate au emis 100 de avertismente de integritate<sup>97</sup> cu privire la proceduri de achiziții publice, cu o valoare de peste 1,14 miliarde RON (aproximativ 243 de milioane EUR). Dintre acestea, în 97 cazuri, conducătorul autorității contractante a eliminat cauzele care generau un potențial conflict de interese. În plus, ANI a notificat, de asemenea, Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) 52 de cazuri de posibile nereguli<sup>98</sup> în cadrul procedurilor de achiziții publice referitoare la posibile conflicte de interese între membrii autorității contractante și ofertanți din cadrul licitației<sup>99</sup>.

Sistemul PREVENT pare să aibă și un important efect de descurajare. ANI raportează că, din momentul în care sistemul a devenit operațional, numărul anchetelor inițiate în cazuri în care se presupunea existența unui conflict de interese legat de contractele de achiziții publice a scăzut în mod semnificativ (cu aproape 50 %).

**Recmandarea 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.*

Raportul din noiembrie 2018 făcea referire la o serie de hotărâri definitive pronunțate împotriva unor parlamentari având drept obiect incompatibilități sau conflicte de interese. În raport se constata că, în unele cazuri, parlamentul nu reacționase încă, iar în altele, parlamentul comunicase ANI că nu va fi aplicată nicio sancțiune disciplinară. Argumentul invocat era acela că nu s-au luat măsuri întrucât incidentul în materie de integritate a survenit în cursul unui mandat anterior sau al ocupării unei funcții anterioare. Raportul MCV a arătat că o astfel de interpretare nu era aplicată până acum de instanțe sau de alte instituții publice și că, prin urmare, este nevoie de claritate în ceea ce privește incompatibilitățile și conflictele de interese, astfel încât să se îndeplinească obiectivul de referință din raportul MCV de a se adopta „decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive”.

Potrivit rapoartelor privind progresele realizate în acest sens prezentate de parlament, nu există în actualul mandat cazuri de parlamentari care să fi încălcat regimul privind incompatibilitățile sau conflictul de interese. Cazurile menționate în raportul precedent privind MCV au fost soluționate<sup>100</sup>.

Potrivit ANI, nu au existat, de la ultimul raport MCV, noi cazuri de incompatibilitate sau de conflicte de interese<sup>101</sup> cu privire la parlamentari. În ceea ce privește cazurile în curs cu privire la care agenția a solicitat parlamentului să aplice măsuri disciplinare în cazul parlamentarilor care s-a constatat că ar fi în stare de incompatibilitate sau de conflict de interese de natură administrativă, situația a rămas neschimbată față de ultimul raport MCV.

<sup>96</sup> Numărul s-a dublat față de 2018.

<sup>97</sup> Pe lângă faptul că emite avertismente, sistemul PREVENT a sporit și gradul de sensibilizare față de aceste aspecte în rândul autorităților contractante, acestea contactând în mod regulat atât Agenția Națională pentru Integritate, cât și Agenția Națională pentru Achiziții Publice pentru a le cere sfaturi privind conflictele de interese și normele de integritate atunci când pregătesc proceduri de achiziție.

<sup>98</sup> În perioada 1 noiembrie 2018-15 august 2019 și 52 începând cu 27 iunie 2017.

<sup>99</sup> Acestea se referă la cazurile de conflicte de interese potențiale, astfel cum sunt definite în directivele UE privind achizițiile publice transpuse în legislația națională, dar nu intră în sfera de competență a ANI și, prin urmare, urmează să fie tratate de ANAP.

<sup>100</sup> În raportul de evaluare privind România elaborat de GRECO în cadrul celei de a patra runde de evaluare se recomandă, printre altele, să se găsească modalități de a accelera luarea de hotărâri judecătorești privind incompatibilitățile și de a asigura executarea acestora. Pe baza informațiilor furnizate de Parlamentul României, GRECO a decis să încheie recomandarea și a menționat faptul că, în contextul Strategiei naționale anticorupție pentru 2016-2020, în cursul anului 2019 se așteaptă noi rezultate privind conflictele de interese și incompatibilitățile, în urma unui proiect implementat de ANI împreună cu Transparency International România.

<sup>101</sup> Nu există hotărâri judecătorești definitive care să sprijine concluziile raportului ANI sau oportunitatea publicării unui nou raport.

În ceea ce privește componenta preventivă, ANI derulează un proiect cu Transparency International, oferind informații și orientări parlamentarilor cu privire la normele de integritate. În general, se pare că există o mai mare sensibilizare a aleșilor cu privire la normele în materie de integritate, dar sub rezerva preocupărilor legate de securitatea juridică menționate anterior.

### **Obiectivul de referință nr. 3: Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesioniste și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt**

Raportul MCV din noiembrie 2018 a concluzionat că „în urma unei analize referitoare la obiectivul de referință nr. 3, Comisia poate confirma concluzia sa din noiembrie 2017, și anume că sunt necesare eforturi suplimentare cu privire la recomandarea 10. De asemenea, baza pentru evaluarea pozitivă la care s-a ajuns în ianuarie 2017 în ceea ce privește obiectivul de referință nr. 3 a fost redeschisă de România. Prin urmare, nu se mai poate considera că recomandarea 10 este suficientă pentru a închide obiectivul de referință, iar în concluziile la prezentul raport se includ recomandări suplimentare în vederea închiderii obiectivului de referință.”

De la ultimul raport, în pofida situației constatate, instituțiile judiciare implicate în combaterea corupției la nivel înalt au continuat să ancheteze suspiciunile de corupție și să sancționeze infracțiunile de corupție la nivel înalt. În perioada septembrie 2018-august 2019, Direcția Națională Anticorupție (DNA) a trimis în judecată 349 de persoane în 182 de cauze. S-au pronunțat 213 hotărâri de condamnare definitive împotriva a 513 inculpați. Au fost dispuse măsuri speciale de confiscare cu o valoare de 27 de milioane EUR, iar hotărârile definitive privind despăgubirile acordate părților civile au fost în valoare de 95,1 milioane EUR, dintre care 83 de milioane EUR acordate drept despăgubiri autorităților și instituțiilor publice. În primele șase luni ale anului 2019, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) a soluționat în primă instanță trei cauze de corupție la nivel înalt și patru cauze de corupție la nivel înalt printr-o hotărâre definitivă<sup>102</sup>. Deși bilanțul realizărilor este în continuare unul pozitiv, se remarcă un ușor regres.

Raportul din noiembrie 2018 a evidențiat o serie de preocupări legate de combaterea corupției la nivel înalt:

- (1) procedura de numire a procurorilor de rang înalt și lipsa unui sistem de control și echilibru discutat la recomandarea 1;
- (2) modificările aduse legilor justiției;
- (3) presiunea exercitată asupra instituțiilor din domeniul justiției responsabile cu activitatea de investigare și sancționare, care le-ar putea afecta independența și, în cele din urmă,
- (4) modificările în curs ale Codului penal, ale Codului de procedură penală și ale Legii speciale privind corupția.

Evoluțiile din perioada de raportare sunt relevante pentru toate aceste preocupări.

Procesul de numire a unui procuror-șef al DNA și recomandarea suplimentară din noiembrie 2018 ca acesta să aibă o experiență dovedită în urmărirea penală a infracțiunilor de corupție și să existe un mandat clar pentru DNA de a continua efectuarea de anchete profesioniste, independente și imparțiale în materie de corupție fac obiectul altor secțiuni din prezentul raport.

Prin crearea Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție, o parte din jurisdicția DNA a fost transferată acestei secții (275 de cauze au fost încredințate Secției speciale ca urmare a acestui fapt). Evaluarea funcționării Secției speciale va avea, prin urmare, un impact direct asupra evaluării generale a acțiunilor de combatere a corupției la nivel înalt, mai ales având în vedere transferul către

<sup>102</sup> În comparație cu perioada cuprinsă între septembrie 2017 și august 2018, în care DNA a trimis în judecată 854 de persoane în 299 de cauze. S-au pronunțat 266 de hotărâri de condamnare definitive împotriva a 659 de inculpați. Au fost ordonate măsuri de confiscare cu o valoare de 447 de milioane EUR, iar valoarea finală a confiscărilor se ridică la aproximativ 67,4 milioane EUR, hotărârile definitive privind despăgubirile pentru părțile civile fiind de 109 milioane EUR, dintre care 81 de milioane EUR (74 %) au fost acordate ca despăgubiri autorităților și instituțiilor publice, precum și companiilor cu capital de stat.



Secția specială a cauzelor de corupție în care implicarea unui magistrat nu constituie centrul de gravitate al dosarului și decizia de a retrage contestațiile introduse de DNA în dosarele de corupție la nivel înalt. O altă modificare legislativă care a îngreunat activitatea DNA privește modificarea condițiilor și a procedurii de numire în funcție și de delegare a procurorilor la DNA. Această modificare a făcut ca recrutarea și delegarea procurorilor în cadrul DNA să se deruleze cu dificultate.

Criticile publice la adresa DNA au continuat în 2019. Exemple în acest sens sunt acuzațiile de abuzuri în legătură cu cazurile de corupție în care erau implicați magistrați, colaborarea cu serviciile de informații sau critici generale cu privire la costul DNA. În perioada de referință s-a înregistrat, de asemenea, o creștere puternică a presiunii exercitate asupra ICCJ, care este instanța competentă pentru numeroase procese de corupție la nivel înalt. Deosebit de importantă a fost o controversă apărută în august 2018 cu privire la interpretarea de către Înalta Curte a normelor de procedură privind constituirea completurilor de apel la ICCJ formate din 5 judecători în cauzele penale. Această interpretare a fost contestată de ministrul justiției și, în cele din urmă, guvernul a sesizat Curtea Constituțională cu privire la un conflict de natură constituțională între parlament și ICCJ. A urmat o a doua contestație inițiată de președintele Camerei Deputaților, în urma semnelor de întrebare ridicate de procurorul-șef al Secției speciale în legătură cu completurile de judecată formate din 3 judecători pentru procesele de corupție judecate în prima instanță la ICCJ. Curtea Constituțională a admis drept neconstituționale ambele cazuri. Unii comentatori au opinat că este de competența ICCJ să interpreteze această lege și că decizia Curții Constituționale de a se pronunța cu privire la această chestiune are consecințe mai ample.

A rezultat o stare de insecuritate juridică cu privire la procesele în curs și la cele încheiate și riscul ca modificarea metodelor de lucru ale ICCJ să determine întârzieri majore în administrarea justiției. Deși deciziile Curții Constituționale nu se aplică cu privire la cauzele încheiate în care a fost pronunțată o hotărâre definitivă, consecințele acestora trebuie evaluate de la caz la caz în ceea ce privește cauzele în curs. Acest lucru poate atrage după sine întârzieri și redeschiderea unor procese, inclusiv, în anumite condiții, redeschiderea unor cauze cu privire la care s-a pronunțat o hotărâre definitivă<sup>103</sup>. Câteva cauze privind infracțiuni de corupție la nivel înalt au fost acum redeschise în vederea unei revizuirii extraordinare. Nu se cunosc încă pe deplin consecințele unei astfel de situații<sup>104</sup>.

În plus, Inspekția Judiciară a deschis un dosar disciplinar împotriva președintei ICCJ, iar Secția pentru judecători a CSM a solicitat revocarea sa din motive legate de aceste conflicte de natură constituțională. Măsurile disciplinare respective au fost ulterior retrase, însă, în iulie 2019, președinta Înaltei Curți a anunțat că nu va candida pentru un al doilea mandat, menționând în mod explicit presiunea la care a fost supusă ca urmare a acestor evenimente.

Un alt motiv de preocupare este insecuritatea în ceea ce privește Codul penal și Codul de procedură penală și Legea specială privind corupția. Astfel cum se descrie la obiectivul de referință nr. 1, în aprilie 2019 au fost adoptate noi modificări și, dacă sunt adoptate, acestea vor avea un impact asupra urmării penale și a sancționării infracțiunilor de corupție. Unele dintre modificări ar putea să limiteze drastic posibilitatea de a urmări penal și a sancționa infracțiunile legate de corupție<sup>105</sup>. Aceste modificări au fost declarate neconstituționale în iulie 2019. În raportul din noiembrie 2018, recomandările Comisiei au subliniat necesitatea compatibilității cu dreptul UE și cu instrumentele internaționale de combatere a corupției a revizuirilor aduse Codului penal și Codului de procedură penală. Nu există nicio indicație că acest aspect a fost luat în considerare în cadrul dezbaterii purtate în cadrul procedurii de adoptare din aprilie.

<sup>103</sup> La începutul anului 2019, s-a analizat oportunitatea unor legi care să extindă posibilitatea revizuirii extraordinare la ICCJ a tuturor hotărârilor judecătorești definitive în cauzele penale introduse din 2014 până în prezent.

<sup>104</sup> Motivarea deciziei Curții Constituționale cu privire la completul de judecată format din trei judecători a fost publicată în Monitorul Oficial la 10 octombrie 2019.

<sup>105</sup> Printre exemple se numără limitarea colectării și a utilizării probelor și a datelor financiare; reducerea semnificativă a termenelor de prescripție; circumstanțele atenuante; suspendarea executării pedepselor suplimentare pe durata suspendării pedepsei cu închisoarea; un tratament favorabil pentru denunțarea infracțiunii de primire de mită în termen de maximum un an; dezincriminarea neglijenței în serviciu și a abuzului în serviciu în formă agravantă; și praguri mai mari pentru dovedirea intenției și pentru confiscarea extinsă a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

**Recomandarea 10:** adoptarea unor criterii obiective pentru luarea și motivarea deciziilor de ridicare a imunității parlamentarilor pentru a se asigura faptul că imunitatea nu este folosită pentru a se evita cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție. De asemenea, guvernul ar putea avea în vedere modificarea legii pentru a limita imunitatea miniștrilor la perioada mandatului. Comisia de la Veneția și GRECO ar putea oferi asistență în ceea ce privește luarea acestor măsuri. 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.

Parlamentul a comunicat faptul că, în luna iunie 2019, Camera Deputaților a adoptat o serie de modificări la Regulamentul său în sensul prezentelor recomandări. Regulamentul a fost modificat pentru a face trimitere în mod explicit la criteriile stabilite în raportul Comisiei de la Veneția privind „scopul și ridicarea imunității parlamentare” în situația în care Comisia juridică ia o decizie cu privire la cererile organelor de urmărire penală de a autoriza măsuri preventive, cum ar fi percheziții sau arestări, și cu privire la cererile de autorizare a anchetării unui parlamentar atunci când acesta ocupă sau a ocupat funcția de ministru. Au fost stabilite termene pentru proceduri<sup>106</sup>. Votul final în plen rămâne secret.

Aceste noi norme nu se aplică în cazul Senatului. La 3 iunie 2019, Senatul a refuzat o cerere din partea Ministerului Public prezentată în noiembrie 2018 de a iniția o anchetă împotriva unui parlamentar acuzat de corupție. Cu câteva zile mai devreme, Comisia juridică a Senatului a emis un aviz favorabil cu privire la cererea respectivă.

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

Raportul MCV din noiembrie 2018 a concluzionat că „în urma unei analize referitoare la obiectivul de referință 4, Comisia poate confirma concluzia sa din noiembrie 2017, și anume că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se înregistra progrese în vederea închiderii acestui obiectiv de referință. Prevenirea corupției este îngreunată de evoluțiile politice, care subminează credibilitatea progreselor (recomandarea 11). În ceea ce privește recomandarea 12, Comisia poate concluziona că această recomandare este îndeplinită, însă va fi important să se asigure resurse umane suficiente pentru ANABI.”

**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 și sancțiunile disciplinare și informații referitoare la măsurile structurale aplicate în domeniile vulnerabile).

În perioada care face obiectul prezentului raport, Secretariatul tehnic al Strategiei naționale anticorupție (SNA) din cadrul Ministerului Justiției a continuat să monitorizeze punerea în aplicare a strategiei și să ia măsurile aflate în responsabilitatea sa. Raportul anual de activitate pentru 2018 a fost publicat în septembrie 2019<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Articolul 157 alineatul (2) (...) Solicitarea trebuie motivată în fapt și în drept. Biroul permanent al Camerei Deputaților are obligația să ceară Comisiei juridice, de disciplină și imunități să prezinte, în cel mult 5 zile, o primă evaluare a respectivei solicitări și o estimare a timpului necesar pentru a realiza audierea deputatului și pentru a studia documentele înaintate de procurorul general. Pe baza evaluării preliminare, Biroul permanent al Camerei Deputaților va fixa un termen de depunere a raportului de către Comisia juridică, de disciplină și imunități, termen care nu poate fi mai mare de 14 zile.

(3) Raportul va cuprinde toate argumentele, atât în favoarea aprobării cererii, cât și pe cele împotriva aprobării acesteia. (...) Toate argumentele vor fi raportate la îndeplinirea criteriilor și liniilor directoare pentru ridicarea imunității parlamentare cuprinse în capitolul V din «Raportul Comisiei de la Veneția privind scopul și ridicarea imunităților parlamentare CDL-AD(2014)011».

<sup>107</sup> <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>

O primă prioritate a fost aceea de a asigura auditarea internă a tuturor instituțiilor care aderă la SNA, activitate care ar trebui să aibă loc o dată la doi ani. Obiectivul misiunii de audit intern este de a evalua inventarul măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției. Misiunile de audit care au loc în acest an sunt axate în special pe trei teme: Codul de etică/deontologie/conduită; consilierii pe probleme de etică; și funcțiile sensibile.<sup>108</sup> Misiunile de audit public intern sunt în curs, iar Secretariatul tehnic al SNA a primit deja peste 500 de rapoarte de audit.

O a doua prioritate a fost reuniunea semestrială a platformelor de cooperare, care a avut loc în perioada 17-19 aprilie 2019, cu participarea reprezentanților instituțiilor administrației publice centrale, ai autorităților independente și ai instituțiilor de combatere a corupției: platforma administrației publice centrale, platforma autorităților independente și a instituțiilor anticorupție, platforma mediului de afaceri și platforma societății civile.<sup>109</sup>

O importantă linie de acțiune pentru 2019 a fost reprezentată de misiunile tematice de evaluare *inter pares* din mai multe instituții publice, axate pe teme comune. Subiectele analizate în cadrul acestei runde tematice sunt: conflictele de interese în timpul exercitării funcției și ulterior; transparența instituțiilor publice și accesul la informațiile publice; incompatibilitățile; declararea cadourilor și protecția avertizorilor de integritate. De la ultimul raport MCV, au avut loc misiuni de evaluare la Ministerul Culturii și Identității Naționale, la Consiliul Concurenței și la Ministerul Economiei. Sunt planificate și alte misiuni.<sup>110</sup> În ceea ce privește administrația publică locală, Secretariatul SNA și Ministerul Dezvoltării Locale și Administrației Publice (MDRAP), cu sprijinul Agenției Naționale de Integritate, au demarat un program de peste 80 de misiuni de evaluare pentru 2019 la sediul consiliilor județene și al primăriilor municipiilor și orașelor, dintre care jumătate au avut deja loc.

Din raportul autorităților, rezultă și că acestea au continuat acțiunile de prevenire a corupției în ministerele centrale și în instituțiile publice. Autoritatea Electorală Permanentă a luat măsuri pentru a îmbunătăți selecția și evaluarea experților electorali și a operatorilor pe calculator, pentru a spori integritatea și a reduce vulnerabilitățile și riscurile de corupție în timpul alegerilor. Ministerul Educației arată în raportul său că, începând cu anul universitar 2018-2019, toate programele de masterat și de doctorat includ cursuri obligatorii pe probleme de etică și integritate. În ceea ce privește transparența bugetară, începând din aprilie 2019, sunt publicate rapoarte trimestriale privind angajamentele bugetare ale instituțiilor publice. Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Economiei au organizat sesiuni de formare privind consolidarea integrității în întreprinderile de stat.<sup>111</sup>

Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (MAI) și-a continuat activitatea de prevenire a corupției și de investigare a incidentelor de integritate.<sup>112</sup> Mai exact, la sfârșitul lunii iunie 2019 a fost finalizat un proces de identificare și de evaluare a riscurilor și a vulnerabilităților la corupție în cadrul structurilor MAI. Mai multe mii de angajați ai ministerului au participat la sesiuni de formare privind combaterea corupției. DGA este, de asemenea, implicată în mai multe proiecte de cercetare care vor contribui la procesul de reflecție cu privire la îmbunătățirea rezultatelor activității sale.<sup>113</sup>

Agencia Națională de Integritate (ANI) participă, de asemenea, la activitățile de prevenire prevăzute în SNA. În august 2018, ANI a lansat un proiect finanțat de UE („LINC”), în parteneriat cu organizația

---

<sup>108</sup> În conformitate cu metodologia, cele 12 măsuri de transparență instituțională și de prevenire a corupției vor fi evaluate în cursul unei perioade de 8 ani, adică din 2 în 2 ani vor fi evaluate 3 măsuri.

<sup>109</sup> Scopul reuniunii a fost acela de a analiza metodologiile adoptate în 2018 și de a identifica eventualele probleme care pot apărea legate de interpretarea și aplicarea lor de către instituțiile publice.

<sup>110</sup> Inclusiv în ministerele centrale, la sediul ANI, la Autoritatea Electorală Permanentă, la Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, la Înalta Curte de Casație și Justiție, la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, la Consiliul Superior al Magistraturii.

<sup>111</sup> Acestea sunt continuarea unui proiect de consolidare a integrității în întreprinderile de stat inițiat de Ministerul Justiției și de Camera de Comerț Americană.

<sup>112</sup> Raportul anual privind evaluarea incidentelor de integritate înregistrate în cadrul MAI, <http://www.mai-dga.ro/wp-content/uploads/2019/02/Bilant-DGA-2018.pdf>

<sup>113</sup> Două proiecte de cercetare în colaborare cu Direcția Națională Anticorupție (DNA) și cu Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PICCJ), menite să diagnosticheze activitățile de corupție în care sunt implicați angajați ai Ministerului Afacerilor Interne, desfășurate în perioada 2014-2018.

Transparency International România, cu scopul de a spori capacitatea administrației publice centrale și a parlamentului de a identifica, sancționa și preveni conflictele de interese, incompatibilitățile și averile nejustificate. Au fost organizate mai multe activități de formare și dezbateri.

Unul dintre obiectivele strategiei este de a avea rezultate mai bune în ceea ce privește lupta împotriva corupției prin aplicarea de sancțiuni penale și administrative. Instituțiile responsabile cu îndeplinirea acestui obiectiv sunt Agenția Națională de Integritate (ANI), Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Parchetul General. Ministerul Public și-a menținut competența de combatere a corupției în cazurile care nu intră în sfera de competență a DNA. În primele două semestre ale anului 2019, Ministerul Public a continuat urmărirea penală a infracțiunilor de corupție, cu 2 065 de cauze soluționate, 183 de puneri sub acuzare referitoare la 353 de persoane.<sup>114</sup> Un alt obiectiv al strategiei este consolidarea operațiunii de confiscare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni (a se vedea recomandarea 12). În prima jumătate a anului 2019, Parchetul General (inclusiv Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism – DIICOT) a confiscat active în valoare de peste 1 miliard EUR drept măsuri provizorii în cazuri legate de evaziunea fiscală, 24 de milioane EUR în cazuri de spălare a banilor și 10 milioane EUR în cazuri de introducere ilegală de persoane. Rezultatele obținute de ANI și DNA sunt raportate în cadrul obiectivelor de referință nr. 2 și, respectiv, nr. 3.

Cu toate că se continuă abordarea aspectelor tehnice ale strategiei în multe administrații centrale și locale, iar instituțiile judiciare continuă să sancționeze actele de corupție, mai multe inițiative legislative în curs au ridicat semnale de alarmă cu privire la potențialele efecte de domino asupra punerii în aplicare a strategiei. În special, astfel cum s-a menționat anterior, modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, precum și modificările aduse Legii speciale privind corupția adoptate de Parlament la 25 aprilie 2019 au riscat să fragilizeze cadrul legislativ pentru investigarea și sancționarea infracțiunilor de corupție. (A se vedea obiectivele de referință nr. 1 și nr. 3). Tot astfel, modificările aduse legilor privind integritatea riscă să reducă impactul și efectul disuasiv al sancțiunilor (a se vedea obiectivul de referință nr. 2).

**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 gestionarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

Din noiembrie 2018, Agenția de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) a continuat să înregistreze progrese în activitățile desfășurate și își îndeplinește atribuțiile și sarcinile prevăzute de Legea 318/2015. Situația resurselor umane ale agenției s-a îmbunătățit. În decembrie 2018, guvernul a aprobat organizarea de concursuri pentru zece posturi vacante. Pentru a completa organigrama actuală (27 de angajați), sunt în curs trei proceduri de selecție pentru ocuparea a 7 posturi vacante. În următoarele luni vor fi luate măsuri pentru ocuparea altor 8 posturi vacante, astfel încât să se completeze cele 42 de posturi<sup>115</sup>. Agenția a solicitat în 2018 asistență tehnică din fonduri UE (1,3 milioane EUR) și a primit fondurile cerute, ceea ce va facilita externalizarea anumitor sarcini pentru a sprijini agenția, în special în ceea ce privește organizarea granturilor și activitățile de formare destinate procurorilor.

În raportul său anual pentru 2018, publicat în aprilie 2019<sup>116</sup>, ANABI raportează o creștere a sumelor confiscate în cadrul procedurilor penale<sup>117</sup> și a numărului de hotărâri judecătorești definitive în cazurile de confiscare<sup>118</sup>. În 2018, suma totală rezultată din executarea măsurilor speciale sau extinse

<sup>114</sup> Precum și 119 acorduri de recunoaștere a vinovăției în care sunt implicate 131 de persoane.

<sup>115</sup> În octombrie 2018, agenția funcționa cu numai 20 de angajați din cele 35 de posturi prevăzute.

<sup>116</sup> <https://anabi.just.ro/docs/pagini/38/RAPORT%20ANUAL%202018%20actualizat.pdf>

<sup>117</sup> În total, până în al treilea trimestru al anului 2018 a fost confiscată suma de 875,5 milioane de lei.

<sup>118</sup> Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) raportează că, în anul 2018, au existat 1 271 de hotărâri judecătorești referitoare la confiscare care au rămas definitive.

de confiscare a fost de aproximativ 12,5 milioane RON, din care 6,5 milioane RON provin din vânzarea de bunuri mobile și imobile confiscate. În anii precedenți, conform legii, ANABI a distribuit o parte din banii respectivi instituțiilor publice pentru măsuri de prevenire a criminalității<sup>119</sup>, dar, la sfârșitul anului 2018, guvernul a abrogat, printr-o ordonanță de urgență, articolul în cauză din legea privind ANABI.<sup>120</sup>

Cum nu s-au depuse oferte pentru prima licitație, organizată în decembrie 2018 și în ianuarie 2019, agenția lansează acum o a doua procedură de licitație pentru dezvoltarea unui sistem integrat la nivel național pentru confiscarea și recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni ROARMIS (*Romanian Assets Recovery and Management Integrated System* – Sistemul românesc de recuperare a activelor și gestionare a activelor).<sup>121</sup>

Agenția funcționează și ca birou de recuperare a activelor în România. În cursul anului 2018, Biroul de recuperare a activelor din România a tratat 186 de cereri primite (cereri din partea altor state membre) și 103 cereri trimise (cereri adresate altor state membre în 50 de cereri din partea autorităților române). Statele membre care au solicitat cel mai frecvent informații au fost Ungaria, Franța, Italia și Spania, iar ANABI a trimis cel mai mare număr de cereri Germaniei, Regatului Unit și Italiei. În perioada ianuarie-mai 2019, ARO din România a primit 92 de cereri din partea autorităților străine și a trimis 23 de cereri.

---

<sup>119</sup> Raportul MCV din noiembrie 2018 a menționat că „suma care urmează să fie distribuită pentru 2018 beneficiarilor eligibili pentru reutilizare în scopuri sociale și publice a fost de 2,2 milioane de lei. O parte din acești bani a fost alocată finanțării unor proiecte ale societății civile, precum cele în domeniul educației juridice, al prevenirii criminalității, al asistenței acordate victimelor și altor proiecte de interes public. Din cauza capacității administrative insuficiente, agenția nu a fost în măsură până în prezent să lanseze o cerere de propuneri în acest domeniu.”

<sup>120</sup> OUG 114/2018 din 28 decembrie 2018. Proiectul de lege privind aprobarea OUG 114/2018 este în curs de dezbatere în Camera Deputaților (PL-x nr. 93/2019)

<sup>121</sup> Acest sistem informatic va permite monitorizarea măsurilor luate de autorități în fiecare etapă a procesului de recuperare a activelor. Datorită funcțiilor sale de analiză, ROARMIS poate deveni, de asemenea, un instrument foarte util în generarea de statistici și rapoarte, utilizarea celor mai bune practici și identificarea domeniilor prioritare pentru elaborarea politicilor, a strategiilor și a planurilor de sporire a eficienței procesului de recuperare a activelor în România.