

Bruxelles, 22.10.2019
COM(2019) 499 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare

{SWD(2019) 393 final}

1. INTRODUCERE

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost instituit în 2007, în momentul aderării României la Uniunea Europeană, ca măsură tranzitorie menită să faciliteze eforturile susținute ale României de a-și reforma sistemul judiciar și de a intensifica lupta împotriva corupției¹. Mecanismul a fost expresia angajamentului comun al statului român și al UE în acest sens. În conformitate cu decizia de instituire a mecanismului și așa cum a subliniat și Consiliul, MCV se va încheia atunci când vor fi îndeplinite în mod satisfăcător toate obiectivele de referință aplicabile României².

MCV a fost lansat în 2007 și de atunci încurajează și monitorizează procesul de reformă în aceste domenii. În ianuarie 2017, Comisia a realizat o evaluare cuprinzătoare a progreselor înregistrate în cei zece ani de existență a mecanismului³. Această perspectivă a oferit o imagine mai clară asupra progreselor importante realizate de la aderare până în prezent și a permis Comisiei să formuleze douăsprezece recomandări a căror punere în aplicare ar fi fost suficientă pentru încheierea procesului MCV și care puteau fi îndeplinite în cursul mandatului actualei Comisii. Încheierea MCV depindea de îndeplinirea recomandărilor respective într-o manieră ireversibilă, dar și de condiția ca evoluția situației să nu invalideze progresele realizate.

Între timp, Comisia a efectuat două evaluări ale progreselor realizate în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor. În noiembrie 2017⁴, Comisia a constatat că se realizaseră progrese cu privire la o serie de recomandări, dar a remarcat și o încetinire a ritmului reformelor în cursul anului 2017. Comisia a avertizat cu privire la riscul redeschiderii unor obiective pe care raportul din ianuarie 2017 le considerase îndeplinite. Aceleași preocupări au fost exprimate și de Consiliu⁵.

În raportul său din noiembrie 2018⁶, Comisia concluzionează că situația evoluase de așa natură încât progresele realizate fuseseră anulate sau ireversibilitatea acestora fusese pusă sub semnul întrebării. Drept urmare, cele douăsprezece recomandări din raportul din ianuarie 2017 nu au mai fost considerate suficiente pentru încheierea MCV și au fost formulate opt noi recomandări. Raportul a îndemnat instituțiile-cheie din România să își demonstreze angajamentul ferm față de independența sistemului judiciar și lupta împotriva corupției, care sunt pietre de temelie indispensabile, și să acționeze pentru a restabili capacitatea garanțiilor naționale și a sistemului de control și echilibru de a interveni atunci când există riscul unui regres. Atât Parlamentul European, cât și Consiliul au susținut acest punct de vedere. Parlamentul European a emis o rezoluție în care invocă necesitatea cooperării și riscurile la

¹ În urma concluziilor Consiliului de Miniștri din 17 octombrie 2006 (13339/06), mecanismul a fost instituit prin Decizia Comisiei din 13 decembrie 2006 [C(2006)6569].

² Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 12 decembrie 2017 - [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587 .pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587.pdf). Cele patru obiective de referință care se aplică României sunt prezentate în Raportul tehnic care însoțește prezentul document, la pagina 1.

³ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_ro.

⁴ COM(2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_ro.

⁵ Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 12 decembrie 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_ro.pdf

adresa statului de drept⁷. În Concluziile sale din decembrie 2018, Consiliul a solicitat în mod expres României să pună în aplicare recomandările suplimentare⁸.

Prezentul raport face un bilanț al evoluției situației din luna noiembrie 2018 până în prezent. În această perioadă, Comisia a fost nevoită să își expună în mai multe rânduri preocupările legate de respectarea statului de drept și mai ales de reversibilitatea progreselor înregistrate în anii precedenți. O bună parte din această perioadă, autoritățile române s-au arătat puțin sau deloc dispuse să pună în aplicare recomandările suplimentare incluse în raportul din noiembrie 2018 sau recomandările formulate de Comisia de la Veneția și de Grupul de state împotriva corupției din cadrul Consiliului Europei⁹. Eforturile celor care au încercat să inverseze tendința de involuție, printre care s-au numărat nu numai politicieni, ci și organizații ale societății civile și magistrați, au fost menite eșecului. Această situație a suscitat unele rezerve fundamentale cu privire la buna funcționare a sistemului de control și echilibru, obiectiv pe care raportul din ianuarie 2017 îl considerase îndeplinit. În luna mai 2019, Comisia a adresat o scrisoare autorităților române în care afirma că evoluțiile recente au exacerbato problemele deja existente legate de respectarea statului de drept în general. În scrisoare se preciza, de asemenea, că dacă situația nu se va îmbunătăți, Comisia va trebui să ia măsuri în temeiul Cadrului UE pentru consolidarea statului de drept¹⁰. În iunie 2019, în cadrul unei reuniuni cu președintele Juncker și cu prim-vicepreședintele Timmermans, prim-ministrul României s-a angajat să sisteze reformele judiciare controversate și să reia imediat dialogul în cadrul MCV pentru a realiza progrese cu privire la reforma sistemului judiciar și la lupta împotriva corupției. Această schimbare de abordare a fost, de asemenea, în consonanță cu rezultatele referendumului convocat în mai 2019 de președintele României, la care o majoritate covârșitoare a cetățenilor români s-au exprimat în favoarea propunerilor de consolidare a măsurilor de protecție împotriva corupției și de împiedicare a utilizării arbitrare a ordonanțelor de urgență¹¹.

⁷ Rezoluția fără caracter legislativ a Parlamentului European referitoare la statul de drept în România din 13 noiembrie 2018, P8_TA-PROV(2018)0446. Rezoluția îndemna parlamentul și guvernul României să abordeze problemele semnalate în cadrul unui proces transparent și deschis participării tuturor părților interesate și să coopereze cu Comisia Europeană, Grupul de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei și Comisia de la Veneția și să pună în aplicare pe deplin toate recomandările formulate de aceste organisme, precum și să se abțină de la orice reformă care ar pune în pericol respectarea statului de drept, inclusiv independența sistemului judiciar.

⁸ În concluziile sale din 12 decembrie 2018, Consiliul a solicitat României „să restabilească ritmul pozitiv al reformelor și să acționeze prompt, în special în ceea ce privește recomandările-cheie suplimentare formulate de Comisie referitor la independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar, combaterea corupției la toate nivelurile, precum și referitor la alte aspecte privind integritatea subliniate în raport” (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

⁹ În special, Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția privind modificările aduse legilor justiției și Avizul nr. 930/2018 al Comisiei de la Veneția privind modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală. GRECO AdHocRep (2018) 2 privind modificările aduse legilor justiției. Grupul de state împotriva corupției (GRECO) a fost instituit în 1999 de către Consiliul Europei pentru a monitoriza conformarea cu standardele anticorupție ale organizației.

¹⁰ Cadrul UE pentru consolidarea statului de drept a fost instituit de Comisie în 2014 pentru a preveni apariția unei amenințări sistemice la adresa statului de drept, care ar atrage după sine inițierea unei proceduri în temeiul articolului 7 din TUE. Cadrul prevede un proces etapizat de dialog cu statul membru în cauză, structurat în jurul unor avize și recomandări din partea Comisiei. Sfera de aplicare a Cadrului UE pentru consolidarea statului de drept este mai largă decât obiectivele de referință ale MCV și acoperă toate aspectele statului de drept.

¹¹ Referendumul privind justiția convocat de președintele României a avut loc la 26 mai și a avut o rată de participare de peste 40 %. Peste 80 % din alegători s-au exprimat în favoarea interzicerii amnistiei și a grațierii pentru infracțiunile de corupție, iar 81 % - în favoarea interzicerii adoptării de către guvern a unor

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

2. SITUAȚIA GENERALĂ

În raportul din ianuarie 2017 se constata că existau factori societali, juridici și politici care, deși nu intrau în domeniul de aplicare al MCV și nu făceau obiectul recomandărilor sale, „au un impact direct asupra capacității de a realiza reformele și, în special, au îngreunat sarcina României de a demonstra că reforma a prins rădăcini perene”. Printre aceste elemente se numărau: o practică legislativă care nu integra încă principiile unei mai bune reglementări, un climat de confruntare între actorii statali și contextul mediatic. Rapoartele ulterioare au confirmat impactul negativ clar exercitat de acești factori asupra înregistrării de progrese în ceea ce privește reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției.

Evoluțiile înregistrate de la ultimul raport până în prezent au arătat din nou că adoptarea pripită a unor modificări legislative importante, inclusiv din afara domeniului justiției, prin proceduri de urgență și cu o consultare minimă au afectat atât calitatea legislației, cât și încrederea publică în procesul de elaborare a politicilor. Judecătorii și procurorii au continuat să facă obiectul unor relatări înșelătoare și unor atacuri nejustificate la persoană în presă, iar căile de atac disponibile s-au dovedit inadecvate, ceea ce în ultimă instanță s-a reflectat negativ asupra reputației și a credibilității sistemului de justiție în ansamblul său. Diferitele puteri ale statului s-au aflat din nou în conflict, iar aceste disensiuni sunt tot mai mult rezolvate prin sesizarea Curții Constituționale, ceea ce accentuează tensiunile și arată încă o dată că nu există o cooperare loială între parteneri.

Acordurile de cooperare încheiate între instituțiile judiciare și Serviciul Român de Informații („protocoalele secrete”)¹² continuă să dezbine opinia publică. O decizie a Curții Constituționale a permis instanțelor să se ocupe de dosarele aflate pe rol și de cele viitoare, dar impactul real al acesteia este încă incert. Comisia nu poate decât să reafirme faptul că obiectivul urmărit ar trebui să fie asigurarea unui cadru în baza căruia serviciile de informații să fie supuse unui control democratic adecvat, infracțiunile să poată fi investigate și sancționate în mod eficace, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale, iar cetățenii să poată avea încredere în independența sistemului judiciar. Comisia își reiterează sugestia formulată anterior că experiența altor state membre ar putea fi utilă pentru crearea unui sistem mai robust de măsuri de supraveghere tehnică utilizate de organele de urmărire penală și de colaborare între serviciile de informații și organele de urmărire penală, care este esențială pentru anchetarea infracțiunilor grave, cum ar fi terorismul și criminalitatea informatică¹³.

Abordarea UE cu privire la statul de drept, care depășește sfera de acțiune a MCV, influențează și contextul mai larg de la nivel european. O manifestare concretă a valorii statului de drept este protecția jurisdicțională efectivă asigurată de instanțe judecătorești independente, impusă de articolul 19 alineatul (1) din TUE, fapt care reiese și din jurisprudența recentă a Curții de Justiție a UE. Comunicarea Comisiei din iulie 2019¹⁴

ordonanțe de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare, precum și împotriva extinderii dreptului de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională.

¹² A se vedea raportul din 2018 privind progresele înregistrate, p. 2.

¹³ Modul de funcționare a serviciilor de informații nu ține de competența UE și nu intră în sfera obiectivelor de referință ale MCV.

¹⁴ *Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii - Plan de acțiune*, COM/2019/343 final. Acesta va fi complementar Cadrului UE pentru consolidarea statului de drept din 2014.

prevede acțiuni concrete prin care să se consolideze capacitatea Uniunii de a promova și a apăra statul de drept, să se împiedice apariția unor motive de preocupare în legătură cu respectarea statului de drept prin instituirea unui ciclu de evaluare a statului de drept pentru a monitoriza evoluțiile din statele membre și să se ofere un răspuns eficace. În documentul „Orientări politice pentru următoarea Comisie” a fost formulată intenția de a se crea un mecanism cuprinzător privind statul de drept, aplicabil în întreaga UE și făcând obiectul unor raportări obiective din partea Comisiei pentru toate statele membre¹⁵. Aprofundarea unor astfel de procese orizontale de monitorizare a respectării statului de drept în toate statele membre și perspectiva evoluției lor viitoare sunt elemente care scot în evidență caracterul specific al MCV ca proces de monitorizare cu o sferă de acțiune restrânsă atât prin numărul limitat de state membre vizate, cât și prin setul limitat de problematice avute în vedere. Astfel de procese orizontale de monitorizare a statului de drept în toate statele membre ar contribui la furnizarea unui sprijin suplimentar din partea UE pentru reformele întreprinse în România, odată ce Comisia va fi considerat că progresele înregistrate sunt suficiente pentru îndeplinirea angajamentelor asumate la momentul aderării la UE. Între timp, aspectele relevante pentru respectarea statului de drept, dar care nu intră în sfera de acțiune a MCV vor fi abordate prin intermediul noului mecanism.

3. EVALUAREA PROGRESEROR ÎNREGISTRATE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PUNEREA ÎN APLICARE A RECOMANDĂRILOR

Prezenta secțiune evaluează progresele realizate în ceea ce privește punerea în aplicare a celor 12 recomandări din ianuarie 2017 și a celor opt recomandări suplimentare din noiembrie 2018. Este în continuare crucial să se pună în aplicare aceste recomandări suplimentare astfel încât procesul de reformă să fie repus pe calea cea bună, să se remedieze efectele negative ale regreselor constatate în noiembrie 2017 și în noiembrie 2018 și să se înregistreze din nou progrese care să permită încheierea MCV.

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

3.1.1. Recomandările din noiembrie 2018: repunerea procesului de reformă pe calea cea bună

Legile justiției și garanțiile juridice pentru independența sistemului judiciar

Raportul din noiembrie 2018 constata că legile justiției modificate, care intraseră în vigoare în iulie și în octombrie 2018, puteau conduce la exercitarea de presiuni asupra judecătorilor și procurorilor, fapt care, în ultimă instanță, putea submina independența, eficiența și calitatea sistemului judiciar. În loc să abordeze problemele evidențiate în rapoartele MCV anterioare, legile introduseseră noi riscuri, în special prin crearea Secției speciale pentru anchetarea magistraților și prin regimul în materie de sancțiuni disciplinare și de răspundere disciplinară a magistraților. În consecință, Comisia a concluzionat că legile reprezentau o involuție în raport cu evaluarea din ianuarie 2017 și a propus un răgaz pentru reconsiderarea situației prin înghețarea intrării în vigoare a modificărilor.

¹⁵ Orientări politice pentru viitoarea Comisie Europeană (2019-2024) – „O Uniune mai ambițioasă: Programul meu pentru Europa”, p. 14-15, a se vedea https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

Raportul din noiembrie 2018 a recomandat:

- *Suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgență 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.*

Aceste recomandări nu au fost puse în aplicare de autoritățile române, care au invocat și argumentul că legile justiției produceau efecte juridice care nu puteau fi oprite.

Obiectivul recomandării era de a aborda fondul problemelor create prin adoptarea legilor, or măsurile ulterioare au exacerbat aceste probleme. În plus față de cele trei ordonanțe de urgență adoptate în lunile septembrie și octombrie 2018, guvernul a adoptat, la începutul anului 2019, alte două ordonanțe de urgență de modificare a legilor justiției¹⁶. Ca și în cazurile anterioare, graba adoptării, lipsa consultărilor și motivele neclare pentru adoptarea acestor ordonanțe de urgență au afectat securitatea juridică și previzibilitatea procesului judiciar. Modificările legate de accelerarea înființării Secției speciale pentru anchetarea magistraților și extinderea competenței sale sau modificările succesive aduse cerințelor și regulilor procedurale de numire a procurorilor (inclusiv a personalului de conducere) din cadrul Direcției Naționale Anticorupție (DNA) au alimentat și mai mult sursele de îngrijorare și lipsa de încredere în aceste modificări¹⁷. În special, unele dintre modificările propuse ale legilor păreau să servească intereselor anumitor persoane¹⁸.¹⁹ Aceste ordonanțe de urgență au stârnit reacții extrem de negative, care au contribuit la cristalizarea poziției specifice exprimate de populație în cadrul referendumului din 26 mai 2019 cu privire la modificarea legilor justiției prin ordonanțe de urgență.

Punerea în aplicare a legilor justiției modificate a confirmat, de asemenea, preocupările exprimate în raportul din noiembrie cu privire la prejudiciile aduse sistemului judiciar. În particular, funcționarea Secției speciale pentru anchetarea magistraților a confirmat temerile exprimate atât în România, cât și în exterior că secția respectivă ar putea fi utilizată ca instrument de presiune politică²⁰. Au existat mai multe situații în care Secția specială a intervenit pentru a schimba cursul anchetelor penale într-un mod care ridică îndoieli serioase cu privire la obiectivitatea sa²¹. Printre aceste situații se numără și cazurile în care Secția

¹⁶ Ordonanțele de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 și nr. 12/2019 din 5 martie 2019.

¹⁷ A se vedea, de asemenea, Raportul tehnic pentru mai multe detalii privind modificările.

¹⁸ Printre exemple se numără: înăsprirea retroactivă a cerinței privind vechimea în funcție a procurorilor, care împiedica accesul anumitor persoane la anumite posturi, relaxarea cerințelor și modificarea procedurilor de numire în funcțiile de conducere a Secției speciale, care permitea numirea anumitor persoane și numirea procurorilor de rang înalt cu avizul Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, care evita emiterea unui aviz negativ din partea Secției pentru procurori.

¹⁹ Comisia de la Veneția, Avizul 950/2019, punctul 49.

²⁰ În acest context, ar trebui să se menționeze, de asemenea, faptul că Secția specială a inițiat o anchetă penală împotriva mai multor membri ai Comisiei și ai personalului acesteia în urma unei plângeri din 30 ianuarie 2019 prin care aceștia erau acuzați de abuz în serviciu, comunicarea unor informații false și înființarea unui grup infracțional organizat în legătură cu întocmirea raportului MCV din noiembrie 2018. Ancheta respectivă îl viza și pe procurorul general în exercițiu. Comisia reamintește faptul că, în temeiul Protocolului privind privilegiile și imunitățile, atașat la tratate, membrii Comisiei și ai personalului acesteia beneficiază de imunitate juridică pentru actele îndeplinite în calitatea lor oficială, pe teritoriul oricărui stat membru. În pofida lipsei de competență a autorităților române în această privință, Secția specială a înregistrat cazul la 11 februarie și l-a închis abia la 27 martie, invocând lipsa de probe. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Un exemplu elocvent îl constituie dosarul penal deschis împotriva fostului procuror-șef al DNA în perioada în care candida pentru funcția de procuror european. Faptul că deschiderea dosarului penal a coincis cu data convocării la audierea în Parlamentul European pare să indice intenția de a împiedica această candidatură,

specială a inițiat anchete împotriva judecătorilor și a procurorilor care s-au opus modificărilor actuale ale sistemului judiciar, precum și modificările bruște ale abordării adoptate în cauzele aflate pe rolul instanțelor, de exemplu retragerea căilor de atac introduse anterior de DNA în dosarele de corupție la nivel înalt²². Numirile în funcțiile de conducere din Secția specială au stârnit, la rândul lor, polemici. Pe fondul acestora, numeroase voci din România au cerut desființarea Secției speciale²³.

Comisia de la Veneția a adoptat un aviz cu privire la ordonanțele de urgență în iunie 2019,²⁴ în care confirma îngrijorarea crescândă suscitată de noile modificări²⁵ și de funcționarea Secției speciale. În cele două noi rapoarte din iunie 2019, GRECO a exprimat preocupări similare²⁶.

În iulie 2019, ministrul justiției și-a exprimat disponibilitatea de a identifica soluțiile legislative adecvate, în consultare cu sistemul judiciar și cu Parlamentul, în cadrul unui nou proces de consultare structurată²⁷. Cu toate acestea, declarațiile ulterioare ale conducerii guvernului au sugerat că nu vor fi propuse schimbări în ceea ce privește Secția specială. Așadar, problemele ridicate de Comisia Europeană, de Comisia de la Veneția și de GRECO nu au dus la propunerea de noi modificări.

Numirile în cadrul sistemului judiciar și exercitarea de presiuni asupra instituțiilor judiciare

Evoluțiile înregistrate din noiembrie 2018 până în prezent au confirmat pertinenta recomandării formulate cu mult timp în urmă în cadrul MCV de a se lua măsuri astfel încât procesul de numire a procurorilor de rang superior să fie mai solid și independent. În raportul MCV din 2018 fuseseră exprimate preocupări legate în special de procedurile în curs de numire și/sau revocare pentru funcțiile de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și de procuror general.

Raportul din noiembrie 2018 a recomandat:

- *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.*
- *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.*

iar Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat o decizie în care califica drept ilegale măsurile preventive luate în acest sens. Faptul că a mai fost înregistrată încă o cauză în care era implicat procurorul general pare să confirme un anumit tipar de acțiune împotriva magistraților de rang înalt care criticau activitatea Secției speciale.

²² A se vedea Raportul tehnic pentru exemple și detalii.

²³ Printre acestea se numără asociațiile magistraților, organizațiile societății civile și partidele de opoziție.

²⁴ Avizul privind Ordonanțele de urgență ale Guvernului nr. 7 și nr. 12 de modificare a legilor justiției, CDL-AD (2019) 014, 21-22 iunie 2019) — [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ Avizul ridică rezerve serioase cu privire la soliditatea și fundamentarea unora dintre modificări.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 și GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Un grup de lucru din cadrul Ministerului Justiției lucrează la o evaluare în acest sens, cu consultarea tuturor organismelor judiciare și a asociațiilor profesionale ale magistraților. La 17 septembrie 2019, ministrul justiției a anunțat că funcționarea Secției speciale, în forma sa actuală, nu este susținută de concluziile preliminare la care s-a ajuns la nivelul grupului de lucru.

Într-o primă etapă, nu s-au întreprins niciun fel de măsuri pentru a da curs recomandărilor. Ministrul justiției de la momentul respectiv și-a menținut propunerea de candidat pentru funcția de procuror-șef al DNA. Președintele României a refuzat să numească candidatul respectiv pentru a doua oară în ianuarie 2019. De atunci, procedura a fost suspendată *de facto*, DNA fiind condusă de un procuror-șef interimar. Ministrul justiției de atunci a continuat, de asemenea, procedura de revocare din funcție a procurorului general, în ciuda avizului negativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Președintele României a refuzat revocarea din funcție în ianuarie 2019, însă, întrucât mandatul noului procuror general trebuia să înceapă în mai 2019, ministrul a organizat un proces de numire în luna aprilie. Așa cum s-a întâmplat și în cazul procedurii de revocare a procurorului-șef al DNA în iulie 2018, ministrul i-a respins pe toți candidații care s-au prezentat sub pretextul că sunt nepotriviti să ocupe funcția respectivă, în ciuda faptului că mulți dintre aceștia, inclusiv procurorul general în exercițiu, ocupau deja funcții de procuror de rang superior. Prin urmare, procurorul general a decis să se pensioneze, iar acum această funcție este, la rândul său, ocupată de un procuror interimar²⁸. Ministrul de atunci a lansat o nouă procedură de numire a procurorului general, însă aceasta a fost anulată de noul ministru al justiției, care și-a început mandatul în aprilie 2019. Abordarea adoptată de actualul ministru a permis evitarea deteriorării suplimentare a situației și a creat condiții pentru îmbunătățirea procedurii. Este o abordare care ar trebui continuată cu titlu prioritar de guvernul României întrucât experiența din ultimii ani confirmă riscul imixtiunii politicului în acest proces, în detrimentul calității numirilor, și necesitatea găsirii unei soluții viabile pe termen lung.

Inspekția Judiciară joacă un rol-cheie în asigurarea încrederii publice în independența, profesionalismul și integritatea sistemului judiciar. După ani de evaluare pozitivă, raportul din noiembrie 2018 a evidențiat preocupări serioase cu privire la Inspekția Judiciară: recurența cu care au fost inițiate proceduri disciplinare împotriva magistraților care se opuneau în mod public direcției urmate de reforma sistemului judiciar, divulgările de documente în presă (utilizate apoi de politicieni pentru a ataca instituțiile judiciare) și prelungirea mandatului conducerii de către guvern.

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.*

Consiliul Superior al Magistraturii nu a numit o nouă echipă interimară de conducere, prin urmare, funcția de inspector-șef a fost în continuare ocupată *ad interim* până în luna mai 2019, când Consiliul Superior al Magistraturii l-a numit în funcție pe același inspector-șef, în ciuda controverselor. În același timp, în perioada care a trecut de la ultimul raport, au continuat să fie inițiate proceduri disciplinare împotriva magistraților²⁹, inclusiv a șefilor instituțiilor judiciare care se opun reformării sistemului judiciar, și au continuat să fie divulgate

²⁸ La 2 octombrie 2019, procurorul-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) a demisionat ca urmare a scandalurilor legate de anchetele în curs și a presiunilor politice. Toate funcțiile de procuror de rang înalt sunt în prezent exercitate de procurori numiți interimar.

²⁹ Exemple de anchete disciplinare inițiate în legătură cu declarațiile publice care criticau reformele în curs: [https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a\[InfoCSM\]](https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a[InfoCSM]); [https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e\[InfoCSM\]](https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e[InfoCSM]), [http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274\[InfoCSM\]](http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274[InfoCSM]) http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36 <https://cursdegovernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>;

documente în presă³⁰. Prin urmare, recomandarea din noiembrie 2018 a fost depășită de evenimente, însă preocupările care au motivat-o rămân perfect valabile.

În repetate rânduri, rapoartele MCV au atras atenția asupra presiunii la care sunt supuși magistrații și instituțiile judiciare ca urmare a atacurilor publice din partea politicienilor și a presei. De la începutul anului 2018, această situație s-a înrăutățit pe fondul acțiunilor întreprinse de autoritățile responsabile cu anchetarea disciplinară și penală a magistraților. Direcția Națională Anticorupție și Parchetul General sunt de mult timp supuse unor presiuni deosebite în această privință. În perioada de referință s-a înregistrat, de asemenea, o creștere puternică a presiunilor asupra Înaltei Curți de Casație și Justiție, care este instanța competentă pentru numeroase procese de corupție la nivel înalt. Guvernul a transmis Curții Constituționale două cereri de soluționare a unor conflicte juridice de natură constituțională legate de interpretarea de către ICCJ a regulilor procedurale privind constituirea completurilor de judecată în cauzele penale³¹.³² În plus, Inspekția Judiciară a introdus o plângere disciplinară împotriva președintei sale, iar Secția pentru judecatori a CSM a cerut revocarea acesteia din funcție. Aceste acțiuni combinate par să aibă drept obiectiv exercitarea de presiuni asupra Înaltei Curți, iar atunci când președinta ICCJ și-a anunțat intenția de a nu mai candida pentru un al doilea mandat, a indicat clar că acesta era motivul³³.

Consiliul Superior al Magistraturii a numit recent o nouă președintă a ICCJ. Va fi deosebit de important ca, sub noua conducere, ICCJ să își păstreze independența și profesionalismul, inclusiv în lupta împotriva corupției la nivel înalt.

Aceste evoluții confirmă evaluarea efectuată de Comisie în raportul din noiembrie 2018, conform căreia Consiliul Superior al Magistraturii nu își îndeplinește rolul de a asigura un sistem de control și echilibru eficace, în măsură să apere independența instituțiilor judiciare asupra cărora se exercită presiuni. (A se vedea Recomandarea 7).

Codul penal și Codul de procedură penală

În iulie 2018, Parlamentul României a adoptat, printr-o procedură de urgență, modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală. Aceste modificări au fost puternic criticate, inclusiv de Comisia Europeană și de Comisia de la Veneția³⁴. Un motiv special de îngrijorare a fost schimbarea bruscă a echilibrului dintre drepturile acuzaților, ale victimelor și datorită statului de a-i aduce pe vinovați în fața justiției. Modificările contraveneau în mod clar recomandării MCV de a se îmbunătăți stabilitatea codurilor și de a le modifica doar atunci când acest lucru este impus în mod specific de deciziile Curții Constituționale și de transpunerea directivelor UE. Numeroase modificări păreau incompatibile cu legislația UE sau cu obligațiile internaționale ale României. În octombrie 2018, Curtea Constituțională a hotărât că multe dintre modificările respective erau neconstituționale.

³⁰ Un exemplu recent îl constituie raportul Inspekției Judiciare privind utilizarea acordurilor de colaborare dintre organele de urmărire penală și serviciile de informații pentru interceptarea comunicațiilor. Raportul a fost dezvăluit în presă înainte să poată fi analizat de Consiliul Superior al Magistraturii.

³¹ Aceste conflicte constituționale au fost sesizate Curții Constituționale de către Guvern, care a invocat un conflict între Parlament (în calitate de legiuitor) și ICCJ, pe motiv că ICCJ și-a depășit competențele constituționale prin felul în care a interpretat legea și s-a substituit astfel legiuitorului.

³² Au fost formulate rezerve cu privire la competența Curții Constituționale de a se pronunța cu privire la interpretarea juridică dată de ICCJ.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-mi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

³⁴ Comisia de la Veneția, Avizul nr. 930/2018

Raportul din noiembrie 2018 a recomandat:

- *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.*

Aceste recomandări nu au fost puse în aplicare. A existat un răgaz de reflecție, dar nu fost recunoscută valabilitatea preocupărilor exprimate, iar perioada de răgaz nu a fost fructificată pentru a se aprofunda reflecția și consultarea. În luna aprilie, Parlamentul a adoptat, printr-o procedură legislativă urgentă, amendamente modificate ale celor două coduri, precum și Legea specială privind corupția. Numeroase modificări au continuat să suscite îngrijorare din perspectiva impactului lor asupra capacității autorităților de aplicare a legii și a sistemului judiciar de a ancheta și a sancționa infracțiunile în general, în special, infracțiunile legate de corupție. Argumentele invocate de majoritatea care a susținut modificările în Parlament au fost de a se menține numai acele modificări care nu au fost declarate neconstituționale de deciziile Curții Constituționale în octombrie 2018. Partidele de opoziție și președintele României au atacat aceste modificări la Curtea Constituțională, care a decis în iulie 2019 că modificările în ansamblul lor sunt neconstituționale și nu sunt conforme cu deciziile sale anterioare³⁵.

Deși intervenția Curții Constituționale a pus capăt acestui proces legislativ și a împiedicat intrarea în vigoare a modificărilor din motive de neconstituționalitate, preocupările exprimate de Comisia Europeană și de mulți alți observatori erau legate de alegerile de politică pe care le reflectau modificările respective. Prin urmare, este în continuare îngrijorător că alegerile de politică respective nu au fost abandonate în mod explicit³⁶.

3.1.2. Recomandările din ianuarie 2017: independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar

3.1.2.1 Independența sistemului judiciar

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

Recomandarea 2: asigurarea faptului că în Codul de conduită pentru parlamentari, care este în curs de elaborare în Parlament, sunt incluse prevederi clare cu privire la respectul reciproc 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.

Numirile

În ianuarie 2017, Comisia și-a reiterat recomandarea de a se institui un sistem transparent și bazat pe merite pentru numirea procurorilor de rang înalt, care să poată oferi garanții

³⁵ [Motivările deciziilor nu au fost încă publicate.](#)

³⁶ În luna august 2019, Parlamentul a respins în mod formal o lege din februarie 2017 privind amnistia și grațierea, care rămăsese pe agenda Parlamentului.

suficiente împotriva politizării. În raportul din noiembrie 2018 se concluzionează că situația se deteriorase, tendință care s-a menținut (a se vedea mai sus)³⁷.

A fost sporită transparența procedurii, în special prin publicarea de către Ministerul Justiției a criteriilor de selecție și evaluare. Ministrul actual al justiției a recunoscut necesitatea aducerii unor îmbunătățiri suplimentare. Cu toate acestea, faptul că au existat patru modificări în mai puțin de șase luni demonstrează faptul că aducerea unor îmbunătățiri utile pe termen scurt nu este sinonimă cu o soluție pe termen lung. Astfel cum s-a precizat în rapoartele MCV anterioare, problemele au o istorie atât de lungă încât trebuie să se găsească modificări care să întrunească consensul și să fie consacrate în legislație. Implicarea Comisiei de la Veneția rămâne cea mai bună modalitate de a se asigura un echilibru între implicarea guvernului și a autorităților judiciare care să se bucure de încrederea populației.

Codurile de conduită

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.

La sfârșitul anului 2017 a intrat în vigoare un Cod de conduită pentru parlamentari. În raportul din noiembrie 2018 se constata că, întrucât nu prevedea dispoziții explicite privind respectarea independenței sistemului judiciar, codul nu îndeplinea deocamdată această funcție. De la raportul din noiembrie 2018, au existat anumite cazuri în care Camera Deputaților a aplicat sancțiuni pentru încălcarea codului, dar acestea nu par să fi fost legate de critici aduse sistemului judiciar care ar fi putut submina independența acestuia.³⁸

Comisia a sugerat, de asemenea, că ar fi benefic să existe un cod pentru miniștri, iar în aprilie 2019, guvernul a modificat Codul de conduită al membrilor Guvernului pentru a include o mențiune explicită a necesității respectării independenței sistemului judiciar. Nu este încă clar dacă acest cod poate servi drept un instrument eficace de responsabilizare.

3.1.2.2 Reforma sistemului judiciar

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

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

³⁷ COM(2018) 851 și SWD(2018) 551. A se vedea, de asemenea, Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, 20 octombrie 2018.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

Codul de procedură civilă

Recomandarea 3 vizează finalizarea procesului de reformă a Codului de procedură civilă, care a instituit o etapă a camerei de consiliu în procedura civilă. În 2018, această reformă a fost abandonată³⁹. Aceasta înseamnă că este astfel eludată o etapă menită să sporească eficiența justiției civile, dar acest lucru ar trebui să ofere o perioadă de stabilitate acestei componente a sistemului judiciar.

Transparența și predictibilitatea procesului legislativ pentru legislația privind reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției (pentru Codul penal și Codul de procedură penală, a se vedea mai sus)

Raportul din ianuarie 2017 a arătat cu claritate că *procesul* legislativ este, în sine, important. Este un aspect care a continuat să suscite îngrijorare. Modificarea legilor justiției prin cinci ordonanțe de urgență ale guvernului a fost ferm criticată de Comisia de la Veneția⁴⁰ din perspectiva impactului său asupra calității legislației, a securității juridice, a controlului extern asupra guvernului și a principiului separației puterilor⁴¹. Tot astfel, așa cum constatăm mai sus, în aprilie 2019 procesul legislativ din Parlament de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală și de adoptare a Legii speciale privind corupția nu a durat mai mult de o săptămână.

Acesta a fost un punct esențial invocat în scrisoarea Comisiei din mai 2019 în care aceasta își exprima preocuparea cu privire la riscurile la adresa statului de drept. Această preocupare a fost reflectată și în rezultatul referendumului din luna mai, care a evidențiat sprijinul puternic al populației pentru un proces legislativ mai ordonat. Prim-ministrul a declarat că guvernul va ține cont de rezultate și se va abține de la adoptarea de ordonanțe de urgență în domeniul justiției. În luna septembrie 2019, Parlamentul a desființat, de asemenea, Comisia parlamentară specială pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției, sub responsabilitatea căreia s-au derulat unele dintre cele mai precipitate proceduri legislative.

De la raportul din noiembrie 2018, evoluțiile legislative legate de cadrul juridic pentru integritate au suscitât preocupări similare. Modificările aduse succesiv legilor în materie de integritate au dus la creșterea considerabilă a lipsei de claritate și de securitate juridică (a se vedea obiectivul de referință 2).

³⁹ Legile modificate au intrat în vigoare în luna decembrie 2018. Legea nr. 310/2018 din 17 decembrie 2018 de modificare și completare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

⁴⁰ Avizul nr. 950/2019 al Comisiei de la Veneția.

⁴¹ 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 o rutină. 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 legislative rezultate nu sunt clare. Această practică slăbește controlul extern asupra guvernului, contravine principiului separării puterilor și perturbă securitatea juridică.”

Recomandarea 5: Guvernul ar trebui să pună în practică un plan de acțiune corespunzător pentru a remedia chestiunea executării hotărârilor judecătorești și a aplicării de către administrația publică a jurisprudenței generate de instanțele judecătorești, inclusiv un mecanism care să furnizeze statistici fiabile care să permită monitorizarea pe viitor. Ar trebui, totodată, elaborat un sistem de monitorizare internă care să implice Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea de Conturi pentru a se asigura punerea corectă în aplicare a planului de acțiune.

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

Respectarea hotărârilor judecătorești

Guvernul României a aprobat, la 3 aprilie 2019, un memorandum cu tema „Măsuri pentru garantarea executării hotărârilor judecătorești împotriva unui debitor public, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, ce vizează neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva unui debitor public”, ca reacție la grupul de cauze Săcăleanu împotriva României judecate la Curtea Europeană a Drepturilor Omului⁴².

Propunerile cuprinse în memorandum, inclusiv măsurile de reglementare necesare, fac în prezent obiectul unei analize din partea autorităților române în vederea pregătirii punerii lor în aplicare. Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii sunt în etapa finală a dezvoltării aplicației IT „ECRIS”, care va fi utilizată pentru a identifica numărul hotărârilor definitive în care instituțiile publice sunt debitori sau creditori⁴³.

Reforme structurale ale sistemului judiciar

În cea mai mare parte a perioadei de referință, activitatea Consiliului de management strategic al sistemului judiciar nu s-a desfășurat așa cum se prevăzuse⁴⁴. Reuniunile s-au reluat în septembrie 2019, fiind sprijinite, de asemenea, de noi mecanisme de coordonare și de eforturi de consolidare a dialogului cu magistrații, cu asociațiile profesionale și cu societatea civilă⁴⁵. În contextul provocărilor actuale, este esențial ca Consiliul de management strategic să devină un for capabil să abordeze chestiuni strategice de importanță capitală pentru sistemul judiciar. Consiliul ar putea contribui astfel la restabilirea încrederii între principalele instituții judiciare și guvernamentale. Faptul că s-au adus modificări fundamentale funcționării și organizării sistemului judiciar prin ordonanțe de urgență și nu prin decizii consensuale ale Consiliului de

⁴² Planul de acțiune cuprinzând măsurile structurale referitoare la grupul de cauze Săcăleanu poate fi consultat la adresa

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

⁴³ A se vedea Raportul tehnic – recomandarea 5.

⁴⁴ Consiliul de management strategic îi include pe ministrul justiției, pe președintele CSM, pe președintele ICCJ și pe procurorul general. A fost înființat în 2016 ca for de facilitare a discuțiilor și a ajungerii la decizii consensuale privind orientările strategice și resursele destinate sistemului judiciar. Consiliul supraveghează, totodată, punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar.

⁴⁵ O reuniune a Consiliului de management strategic a avut loc la 17 septembrie. Actualul ministru al justiției intenționează să organizeze reuniuni o dată la șase săptămâni. În paralel, au avut loc întâlniri ale grupurilor de lucru și consultări privind Secția specială pentru anchetarea magistraților și privind Codul penal și Codul de procedură penală.

management strategic al sistemului judiciar nu poate decât să slăbească eficacitatea și viabilitatea acestor modificări⁴⁶.

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

Transparența și responsabilizarea Consiliului Superior al Magistraturii

În ciuda faptului că din rapoartele Consiliului Superior al Magistraturii reiese că acesta își îndeplinește în continuare prioritățile pe care și le-a fixat pentru mandatul său⁴⁷, perioada care s-a scurs de la raportul din noiembrie 2018 a fost marcată de disensiuni și controverse în cadrul CSM. În plus, CSM a fost adesea dat la o parte atunci când guvernul sau parlamentul au luat decizii esențiale privind organizarea și funcționarea sistemului judiciar. Pozițiile exprimate în cadrul CSM cu privire la aspecte fundamentale ale funcționării sistemului judiciar din România, cum ar fi înființarea Secției speciale pentru anchetarea magistraților sau numirile în posturi-cheie și apărarea independenței justiției, suscită îngrijorare cu privire la independența instituției și la autoritatea sa. Situația a fost exacerbată și mai mult de modificările aduse legilor justiției, care au făcut posibilă luarea unor decizii cu privire la aspecte esențiale de către un număr restrâns de membri ai CSM (a se vedea mai sus). Acest lucru este demonstrat și de o serie de declarații prezentate ca venind din partea CSM când de fapt fuseseră agreate doar de o parte din membrii CSM. Este o situație recurentă, ilustrată și de lipsa sprijinului asociațiilor profesionale sau a unei concertări cu magistrații din cadrul instanțelor și al parchetelor. CSM nu a avut o poziție unitară în ceea ce privește răspunsul la recomandările Comisiei Europene, ale Comisiei de la Veneția și ale GRECO și nici, pe un plan mai general, cu privire la momentul cel mai oportun pentru a lua măsuri prin care să apere independența justiției, actualul președinte al CSM și o parte din membrii instituției continuând să apere textul legilor justiției în versiunea lor actuală. CSM a reacționat la o serie de plângeri care i-au fost înaintate cu privire la apărarea independenței, a reputației și a imparțialității magistraților, însă reacția sa pare modestă în raport cu amploarea problemei. În situațiile în care a invocat apărarea independenței sistemului judiciar, CSM a stârnit uneori îngrijorare că ar putea fi supus influențelor politice.⁴⁸

S-au realizat în continuare progrese în ceea ce privește îndeplinirea obiectivului de referință 1 în legătură cu recomandarea 5 (executarea hotărârilor judecătorești) și cu recomandarea 3 (numai în ceea ce privește Codul de procedură civilă). Recomandările 1, 3 și 4 nu au fost puse în aplicare. În ceea ce privește recomandările 2, 6 și 7, nu s-au înregistrat progrese în direcția obținerii de rezultate semnificative. În ceea ce privește recomandările suplimentare din noiembrie 2018, situația s-a deteriorat și mai mult, iar o abordare pozitivă mai recentă

⁴⁶ Cum ar fi ordonanțele de urgență privind legile justiției adoptate în perioada septembrie 2018-martie 2019.

⁴⁷ pentru perioada 2017-2022

⁴⁸ De exemplu, declarații prin care erau condamnate declarațiile președintelui Parlamentului European în care acesta critica măsurile preventive luate de Secția specială pentru anchetarea magistraților care au împiedicat-o pe candidata la conducerea Parchetului European să participe la audierea în Parlamentul European și declarațiile președintelui României în care acesta respingea candidatul propus în luna august 2019 de prim-ministru pentru ocuparea funcției de ministru al justiției.

nu a dat încă rezultate, nefiind adoptate măsuri concrete pentru remedierea situației. S-au confirmat preocupările legate de riscurile la adresa eficacității și independenței sistemului judiciar. Prin urmare, Comisia consideră că obiectivul de referință nr. 1 nu poate fi considerat îndeplinit și că autoritățile române trebuie să ia măsuri pentru a pune în aplicare toate recomandările formulate în ianuarie 2017 și în noiembrie 2018.

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

Previzibilitate și securitate juridică în ceea ce privește cadrul legislativ în materie de integritate

Rapoartele MCV anterioare au evidențiat provocările constante cu care se confruntă cadrul legislativ în materie de integritate și nevoia de stabilitate și claritate. În ultimii doi ani și jumătate au fost adoptate cinci propuneri legislative de modificare a legilor în materie de integritate. Pe lângă slăbirea anumitor dispoziții și a capacității Agenției Naționale de Integritate (ANI) de a-și continua activitatea, această suită de modificări a contribuit și mai mult la menținerea unui peisaj juridic fragmentat.

Două propuneri, care intră în vigoare în 2019, suscită în mod special îngrijorare. Prima propunere stabilește un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină existența stării de conflict de interese ori de incompatibilitate. Această propunere are, în primul rând, un impact concret asupra cauzelor aflate pe rolul instanțelor, ANI preconizând că va trebui să închidă aproximativ 200 de anchete până la sfârșitul acestui an. În al doilea rând, propunerea creează o inconsecvență cu alte dispoziții ale cadrului de integritate, ceea ce înseamnă că, în prezent, nu este clar dacă se mai pot aplica sancțiuni după pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive dacă aceasta (și nu raportul ANI) survine după expirarea perioadei de trei ani. Cea de a doua propunere modifică regimul sancțiunilor aplicate pentru conflictul de interese în cazul aleșilor locali, introducând un nou regim de sancțiuni administrative. Acest regim propus este mai puțin exigent decât cel actual, iar ANI consideră că nu permite aplicarea unor sancțiuni disuasive. Aplicarea unor sancțiuni suficient de disuasive în caz de incompatibilitate și conflict de interese reprezintă un element important în prevenirea corupției. Aceste două propuneri sporesc incertitudinea juridică în ceea ce privește regimul de integritate aplicabil și creează un risc de regres față de obiectivul de referință 2 dacă nu se mai pot aplica „sancțiuni disuasive” (în ciuda unei hotărâri judecătorești definitive).

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

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

Sistemul PREVENT

Raportul din noiembrie 2018 considera că această recomandare fusese îndeplinită. Sistemul PREVENT rămâne pe deplin operațional, iar ANI informează că se înregistrează rezultate pozitive în această privință. În sens mai larg, bilanțul ANI în ceea ce privește investigarea cazurilor de incompatibilitate și de conflicte de interese de natură administrativă⁴⁹ a rămas constant.

Punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești referitoare la membrii parlamentului

Raportul din noiembrie 2018 a evidențiat întârzieri și neconcordanțe aparente în aplicarea de sancțiuni parlamentare în privința cărora, pe baza unui raport al ANI, a fost pronunțată o hotărâre judecătorească definitivă care constata starea de incompatibilitate sau de conflict de interese. Raportul a evidențiat o posibilă interpretare divergentă a normelor (în special atunci când incidentul de integritate în cauză a survenit în cursul unui mandat anterior sau al ocupării unei funcții anterioare). Raportul a sugerat că este necesar să se clarifice normele privind incompatibilitatea și conflictele de interese în așa fel încât să se îndeplinească obiectivul de referință din MCV referitor la adoptarea unor „decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive”. De la raportul din noiembrie 2018, nu s-au înregistrat noi evoluții în acest sens. În iulie 2019, ministrul justiției a sugerat organizarea unei reuniuni cu toate autoritățile implicate pentru a aborda această chestiune. Acesta ar putea fi un pas înainte constructiv. Obiectivul urmărit ar trebui să fie o soluție durabilă, care să ofere claritatea necesară.

Recomandarea 8 este în continuare îndeplinită. Pentru a se realiza progrese cu privire la recomandarea 9, trebuie să se abordeze actuala lipsă de claritate a normelor. Evoluțiile legislative cu privire la legislația în materie de integritate vor trebui clarificate pentru a se evita riscul ca sancțiunile disuasive să nu mai poată fi aplicate în urma unei hotărâri judecătorești definitive, ceea ce ar constitui un regres în ceea ce privește obiectivul de referință nr. 2. Prin urmare, obiectivul de referință 2 nu este încă îndeplinit.

3.3 Obiectul de referință 3: Combaterea corupției la nivel înalt

Durabilitatea Direcției Naționale Anticorupție și ireversibilitatea luptei împotriva corupției

În perioada care a trecut de la raportul din noiembrie 2018, în pofida situației extrem de dificile, 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.

Raportul din noiembrie 2018 a constatat că principalele instituții anticorupție, în special Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) sunt în mod recurent supuse presiunilor și că există o preocupare crescândă cu privire la capacitatea acestor instituții de a-și îndeplini în continuare misiunea, ceea ce ar avea un impact negativ asupra ireversibilității luptei împotriva corupției. Deși bilanțul realizărilor în materie este în continuare pozitiv, există semne că presiunea continuă la care sunt supuse aceste instituții a avut un impact nefavorabil.

Legile modificate ale justiției au prevăzut modificarea bruscă a cerințelor în materie de vechime în funcție, care s-a reflectat negativ asupra capacității DNA de a-și desfășura activitatea. Gestionarea eficientă a cazurilor de corupție la nivel înalt a fost, de asemenea, afectată negativ de faptul că responsabilitatea pentru numeroase cauze a fost transferată Secției speciale, care este competentă să ancheteze nu numai infracțiunile comise de

⁴⁹ A se vedea, de asemenea, Raportul tehnic – obiectivul de referință 2.

magistrați, ci și infracțiunile conexe comise de alte persoane. Riscul identificat în noiembrie 2018 ca Secția specială să fie utilizată pentru a schimba cursul dosarelor de corupție la nivel înalt și pentru a face presiuni asupra magistraților s-a materializat (a se vedea obiectivul de referință 1). Întrucât procedura de numire a fost întreruptă, funcția de procuror-șef al DNA rămâne în continuare neocupată. Persoana numită la conducerea interimară a instituției a reușit să mențină activitatea DNA, însă caracterul temporar al numirilor interimare adaugă un element de incertitudine și vulnerabilitate.

Creșterea puternică a presiunii exercitate asupra ICCJ (a se vedea obiectivul de referință 1) a avut un impact și asupra eficacității justiției în cauzele de corupție la nivel înalt. Mai concret, Curtea Constituțională a fost sesizată de guvern cu privire la două conflicte juridice de natură constituțională în care era implicată ICCJ, unul referitor la interpretarea normelor procedurale referitoare la constituirea completurilor de judecată în apel formate din 5 judecători și altul referitor la componența completurilor de judecată formate din 3 judecători în cazurile de corupție judecate în primă instanță. Deși deciziile Curții Constituționale nu privesc cauze care au fost deja închise, măsurile luate ca urmare a deciziei Curții Constituționale privind completurile de judecată formate din 5 judecători au generat un climat de insecuritate accentuată. La începutul anului 2019, s-a analizat oportunitatea adoptării unei ordonanțe de urgență care, dacă ar fi fost adoptată, ar fi permis redeschiderea tuturor dosarelor de corupție la nivel înalt care fuseseră închise de ICCJ printr-o hotărâre definitivă din 2014 până în prezent, în cazul în care hotărârea respectivă fusese pronunțată de un complet de judecată format din 5 judecători. Cu toate că, pe fondul criticilor interne și internaționale la adresa propunerii, adoptarea acestei ordonanțe de urgență a fost împiedicată, ar fi important ca autoritățile române să abandoneze obiectivele urmărite printr-o astfel de măsură și să clarifice faptul că nu este nevoie să se adopte legislație care să aibă efecte asupra cauzelor încheiate, ulterioară deciziilor Curții Constituționale, reafirmându-și totodată angajamentul de a lupta în mod eficace împotriva corupției.

Deciziile Curții Constituționale au un impact direct asupra cauzelor de corupție la nivel înalt aflate pe rolul instanțelor, putând duce la întârzieri și la redeschiderea proceselor, și chiar au permis, în anumite condiții, redeschiderea mai multor cauze definitive. Nu se pot prevedea încă pe deplin consecințele unei astfel de situații. Reverberațiile negative clare ale acestei situații asupra procesului de justiție au ridicat, totodată, la un nivel mai general, semne de întrebare cu privire la durabilitatea progreselor înregistrate până în prezent de România în lupta împotriva corupției – cu atât mai mult cu cât au coincis cu modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, care nu au ținut cont de recomandarea din noiembrie 2018 privind necesitatea compatibilității cu dreptul UE și cu instrumentele internaționale de combatere a corupției (a se vedea, de asemenea, obiectivul de referință 1).

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

Recomandarea 10 vizează asumarea de către Parlament a răspunderii pentru deciziile sale referitoare la cererile formulate de organele de urmărire penală de autorizare a măsurilor preventive, cum ar fi perchezițiile sau arestările, precum și referitoare la cererile de autorizare

a anchetării unui membru al Parlamentului în condițiile în care acesta deține în același timp sau a deținut funcția de ministru. Faptul că nu au fost furnizate explicații privind deciziile Parlamentului și că, în mai multe rânduri, Parlamentul nu a permis derularea anchetelor au alimentat preocupările legate de obiectivitatea acestor decizii.

La 5 iunie 2019, Camera Deputaților și-a modificat regulamentul de procedură în ceea ce privește urmărirea penală a membrilor sau foștilor membri ai Guvernului care sunt deputați. În special, s-a făcut trimitere în mod specific la criteriile stabilite în raportul Comisiei de la Veneția privind scopul și ridicarea imunității parlamentare⁵⁰. Această schimbare este salutară, iar Comisia așteaptă cu interes punerea sa în aplicare, inclusiv din perspectiva recomandării ca autoritățile judiciare și societatea civilă să fie implicate în dezbateri.

Senatul este încurajat să adopte un regulament similar. La începutul lunii iunie, a fost respinsă o cerere din partea organelor de urmărire penală de ridicare a imunității președintelui Senatului. În luna septembrie, Senatul a respins o cerere de începere a urmăririi penale în cazul unui senator care a fost ministru al sănătății.

Comisia reiterează concluzia sa din noiembrie 2018 potrivit căreia baza pentru evaluarea pozitivă la care s-a ajuns în ianuarie 2017 în ceea ce privește obiectivul de referință 3 a fost redeschisă de România. În ciuda faptului că atât DNA, cât și ICCJ au continuat să ancheteze și să sancționeze corupția la nivel înalt și să dea dovadă de profesionalism în circumstanțe foarte dificile, atacurile la adresa activității lor, modificările succesive aduse cadrului legislativ aplicabil și posibila atingere adusă autorității hotărârilor judecătorești definitive ridică semne de întrebare cu privire la caracterul durabil al rezultatelor României în lupta împotriva corupției la nivel înalt. Prin urmare, în pofida unor evoluții pozitive recente, recomandarea 10 nu mai poate fi considerată suficientă pentru îndeplinirea obiectivului de referință.

3.4 Obiectivul de referință 4: Combaterea corupției la toate nivelurile

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

Recomandarea 12: asigurarea faptului că Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate este operațională pe deplin și efectiv, astfel încât să poată publica primul raport anual cu informații statistice fiabile privind confiscarea de bunuri provenite din săvârșirea de infracțiuni. Agenția ar trebui să instituie un sistem de raportare periodică cu privire la dezvoltarea capacității sale administrative, la rezultatele obținute în confiscarea și gestionarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

Strategia națională anticorupție

Punerea în aplicare a Strategiei naționale anticorupție a continuat la nivel tehnic. Au fost luate măsuri de prevenire a corupției, cum ar fi audituri interne efectuate de fiecare dintre instituțiile publice participante și misiuni de evaluare *inter pares* planificate în 2018, atât în cadrul instituțiilor centrale, cât și la nivel local (în consiliile județene și în primării). Platformele de cooperare interinstituțională s-au întrunit în aprilie 2019. Autoritățile

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011

raportează, de asemenea, continuarea măsurilor și a activităților de prevenire a corupției în ministerele centrale și în instituțiile publice care activează în domenii vulnerabile, inclusiv în domeniul educației, în cadrul ministerului de interne și al finanțelor. Cu toate acestea, prevenirea corupției nu a fost considerată o prioritate politică importantă.

Unul dintre obiectivele strategiei este de a îmbunătăți rezultatele în ceea ce privește lupta împotriva corupției prin aplicarea de sancțiuni penale și administrative. De la raportul din noiembrie 2018, Parchetul General a continuat să asigure urmărirea penală eficientă a infracțiunilor de corupție care nu se încadrează în domeniul de competență al DNA⁵¹. Cu toate acestea, presiunea descrisă mai sus la care sunt supuse aceste instituții-cheie⁵² și modificările legislative în vigoare sau adoptate de Parlament au avut, în mod inevitabil, un impact negativ asupra luptei împotriva corupției, nu în ultimul rând prin transmiterea unui semnal contradictoriu în ceea ce privește sprijinul politic pentru continuarea acțiunilor de prevenire și de sancționare a corupției. Acestea includ modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, precum și cele aduse cadrului de integritate, ale căror efecte riscă să se reverbereze la toate nivelurile administrației publice.

Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate

Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) este acum pe deplin operațională și a continuat să își dezvolte activitatea, pe care o prezintă cu claritate în rapoartele sale anuale. Acesta este un exemplu pozitiv al modului în care analiza atentă a bunelor practici din alte state membre (Belgia, Franța, Italia și Țările de Jos) și nu numai a contribuit la construirea unui model de succes.

În urma unei analize referitoare la obiectivul de referință 4, Comisia își poate reitera concluzia din noiembrie 2018, și anume că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se înregistra progrese în vederea îndeplinirii acestui obiectiv de referință. Prevenirea corupției este îngreunată de evoluțiile politice, care subminează credibilitatea progreselor (recomandarea 11). În ceea ce privește recomandarea 12, Comisia confirmă că această recomandare este îndeplinită.

4. CONCLUZII

În perioada care s-a scurs de la ultimul raport, Comisia a trebuit să își revizuiască în mod frecvent analiza cu privire la evoluțiile din România legate de reforma sistemului judiciar și de lupta împotriva corupției. De fiecare dată, Comisia a constatat o involuție față de progresele înregistrate în anii precedenți, subliniată și în raportul său din noiembrie 2018.

Evoluția situației în primele luni ale anului 2019 a constituit o sursă de preocupare majoră. Prin urmare, în mai 2019 Comisia a trebuit să informeze autoritățile române că, dacă nu fac în scurt timp îmbunătățirile necesare sau dacă adoptă noi măsuri negative, Comisia va lua măsuri în temeiul Cadrului UE pentru consolidarea statului de drept, care prevede un dialog pentru abordarea preocupărilor legate de statul de drept (și care, prin urmare, poate depăși parametrii evaluați în cadrul MCV).

Comisia a salutat faptul că, în iunie, guvernul român și-a exprimat dorința de a-și reconsidera abordarea și că au fost depuse eforturi pentru a se crea noi mecanisme de consultare și de dialog cu sistemul judiciar. Comisia așteaptă cu interes ca autoritățile române competente să transpună acest angajament în măsuri concrete, legislative și de altă natură. Pentru a se realiza

⁵¹ Rezultatele instituțiilor sunt prezentate în detaliu în Raportul tehnic.

⁵² A se vedea obiectivul de referință 1 și obiectivul de referință 3.

progrese în această direcție, vor trebui luate măsuri concrete, de ordin legislativ și administrativ, pentru a se pune în aplicare recomandările prezentate succint în prezentul raport. Instituțiile-cheie din România trebuie să facă împreună dovada unui angajament ferm față de independența sistemului judiciar și lupta împotriva corupției, care sunt pietre de temelie indispensabile, și să garanteze capacitatea garanțiilor naționale și a sistemului de control și echilibru de a interveni.

Comisia va continua să urmărească îndeaproape evoluțiile prin intermediul MCV. Comisia regretă faptul că România nu a pus în aplicare recomandările formulate în noiembrie 2018, care erau în deplină concordanță cu pozițiile exprimate de celelalte instituții ale UE în această privință. Recomandările respective trebuie puse în aplicare dacă se dorește repunerea procesului de reformă pe calea cea bună și reintrarea pe traiectoria încheierii MCV, astfel cum se prevedea în raportul din ianuarie 2017. Comisia are convingerea că România ar putea insufla un nou elan procesului de îndeplinire a obiectivelor MCV și își afirmă disponibilitatea de a oferi sprijin autorităților române în acest scop.