



Bruxelles, 8.6.2021  
COM(2021) 370 final

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

## 1. INTRODUCERE

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost instituit în 2007, în momentul aderării României la UE, ca măsură tranzitorie menită să faciliteze eforturile susținute ale României de a-și reforma sistemul judiciar și de a intensifica lupta împotriva corupției<sup>1</sup>. 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 Consiliul și a confirmat Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), MCV se va încheia atunci când vor fi îndeplinite în mod satisfăcător toate obiectivele de referință aplicabile României<sup>2</sup>.

Activitatea din cadrul MCV a început în 2007 și de atunci încurajează și monitorizează procesul de reformă pe baza acestor obiective de referință. În ianuarie 2017, Comisia a efectuat o evaluare cuprinzătoare a progreselor înregistrate în cei zece ani de existență a mecanismului<sup>3</sup>. Aceasta a oferit o imagine mai clară asupra progreselor importante realizate și a permis Comisiei să formuleze douăsprezece recomandări specifice a căror îndeplinire ar fi suficientă pentru încheierea procesului MCV. Acest lucru depindea de îndeplinirea recomandărilor respective într-o manieră ireversibilă, dar și de condiția mai generală ca evoluția situației să nu invalideze în mod clar progresele realizate.

Între timp, Comisia a efectuat trei evaluări ale progreselor realizate în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor. În noiembrie 2017<sup>4</sup>, Comisia a constatat că se realizaseră progrese cu privire la o serie de recomandări, dar a remarcat și o încetinire a ritmului reformelor, avertizând cu privire la riscul redeschiderii unor obiective pe care raportul din ianuarie 2017 le considerase îndeplinite<sup>5</sup>. În raportul din noiembrie 2018, s-a concluzionat că situația evoluase de așa natură încât progresele realizate fuseseră anulate sau că ireversibilitatea acestora fusese pusă sub semnul întrebării și că erau necesare recomandări suplimentare<sup>6</sup>. Atât Parlamentul European, cât și Consiliul au susținut acest punct de vedere<sup>7,8</sup>. În raportul din octombrie 2019 s-a salutat intenția guvernului român de a-și reconsidera abordarea, dar s-a exprimat și regretul că România nu a pus în aplicare toate recomandările<sup>9</sup>. Comisia a invitat autoritățile române competente să își transpună angajamentul de a relua reformele în măsuri concrete menite să dea curs tuturor recomandărilor.

În 2020, guvernul și-a reafirmat angajamentul de a atinge obiectivele MCV, însă progresele globale au fost limitate. Printre alți factori, o explicație ar putea fi situația legată de pandemia de COVID-19 și faptul că 2020 a fost un an electoral în România. În aceste condiții, Comisia nu a publicat un raport MCV specific, dar a continuat totuși monitorizarea

---

<sup>1</sup> 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].

<sup>2</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021 în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, punctul 164.

<sup>3</sup> COM(2017) 44.

<sup>4</sup> COM(2017) 751.

<sup>5</sup> Aceleași preocupări au fost exprimate și de Consiliu. Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 12 decembrie 2017 – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/ro/pdf>.

<sup>6</sup> COM(2018) 851.

<sup>7</sup> Rezoluția fără caracter legislativ a Parlamentului European referitoare la statul de drept în România din 13 noiembrie 2018, P8\_TA-PROV(2018)0446.

<sup>8</sup> Concluziile Consiliului din 12 decembrie 2018 – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/ro/pdf>.

<sup>9</sup> COM(2019) 499.

atență a evoluțiilor, precum și cooperarea și dialogul cu autoritățile române și cu părțile interesate din România, inclusiv prin intermediul mecanismului privind statul de drept.

În septembrie 2020, Comisia a adoptat *Raportul din 2020 privind statul de drept: Situația statului de drept în Uniunea Europeană*<sup>10</sup>, care vizează evoluțiile statului de drept din toate statele membre în domeniul reformei sistemului judiciar, al cadrului anticorupție, al pluralismului mass-mediei și al altor sisteme de control și echilibru instituțional. Participarea proactivă a autorităților române la acest nou mecanism privind statul de drept este un semn important de angajament față de consolidarea statului de drept și, prin urmare, față de atingerea obiectivelor care intră sub incidența MCV. Capitolul dedicat României a inclus informații actualizate cu privire la evoluțiile înregistrate în domeniul reformei sistemului judiciar și al combaterii corupției de la raportul MCV din octombrie 2019<sup>11</sup>, precum și aspecte care au un impact important asupra capacității României și a sustenabilității reformei în general, cum ar fi calitatea legislației și a procesului legislativ și peisajul mediatic.

Statul de drept, în general, și independența sistemului judiciar, reluarea luptei împotriva corupției și abordarea stagnării și a regreselor din ultimii ani sunt incluse în programul noului guvern, care și-a început mandatul la sfârșitul lunii decembrie 2020. Programul menționează intenția guvernului de „a continua demersurile de finalizare a MCV, pe baza unor progrese reale în ce privește independența și eficiența sistemului judiciar românesc”<sup>12</sup>. În ianuarie 2021, guvernul a adoptat un memorandum în care își exprima angajamentul politic de a da curs tuturor recomandărilor MCV pendinte, în vederea încheierii aplicării mecanismului<sup>13</sup>. Planurile prevăzute în memorandum includ un proiect de lege de desființare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIIJ) și modificări ale legilor justiției, ambele fiind direct legate de recomandările MCV.

Hotărârea CJUE din 18 mai 2021 într-o serie de trimiteri preliminare este o evoluție importantă care a clarificat natura MCV și obligațiile României care decurg din acesta. În ceea ce privește Decizia referitoare la MCV din 2006, Curtea a explicat că aceasta are caracter obligatoriu în toate elementele sale pentru România de la aderarea sa la UE și îi impune României să atingă obiectivele de referință stabilite în anexa la decizie, care au, de asemenea, caracter obligatoriu<sup>14</sup>. Aceste obiective de referință, definite pe baza deficiențelor constatate de Comisie înainte de aderarea României, urmăresc în special să asigure respectarea de către statul membru respectiv a valorii statului de drept. România are astfel obligația de a lua măsurile adecvate în vederea realizării obiectivelor de referință și de a se abține să pună în aplicare orice măsură care ar risca să compromită atingerea respectivelor

---

<sup>10</sup> COM(2020) 580.

<sup>11</sup> Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2020) 322.

<sup>12</sup> [https://gov.ro/fisiere/pagini\\_fisiere/Program\\_de\\_guvernare\\_2020\\_2024.pdf](https://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/Program_de_guvernare_2020_2024.pdf)

<sup>13</sup> Memorandum: Demersuri prioritare necesare pentru finalizarea Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) – legislația în domeniul justiției (nr. 5073/2021/19.1.2021).

<sup>14</sup> Obiectivele de referință MCV pe care trebuie să le atingă România:

Obiectivul de referință 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

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

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

obiective<sup>15</sup>. De asemenea, hotărârea clarifică faptul că rapoartele Comisiei privind MCV formulează cerințe în privința României și că „recomandările” sunt adresate în vederea atingerii obiectivelor de referință. În conformitate cu principiul cooperării loiale, România trebuie să țină seama în mod corespunzător de aceste cerințe și recomandări, precum și să se abțină de la adoptarea sau menținerea vreunor măsuri care ar risca să compromită rezultatul prevăzut de cerințele și recomandările respective<sup>16</sup>.

Prezentul raport trece în revistă progresele înregistrate în cadrul MCV începând din octombrie 2019. Deși unele recomandări au fost formulate în termeni specifici momentului în care au fost adoptate, intenția lor rămâne clară și toate recomandările rămase ar trebui puse în aplicare, iar cele puse deja în aplicare tot trebuie luate în considerare pentru a evita regresele. Comisia încurajează România, guvernul și parlamentul acesteia să își îndeplinească angajamentele asumate în cadrul MCV și să urmărească în mod activ punerea în aplicare a tuturor recomandărilor rămase în cadrul MCV. Acest lucru ar permite încheierea MCV, iar aspectele legate de statul de drept din România ar urma să fie monitorizate în continuare în cadrul mecanismului privind statul de drept, care este aplicabil tuturor statelor membre.

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, societatea civilă și alte părți interesate din România<sup>17</sup>.

## **2. 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. Punerea în aplicare a tuturor recomandărilor rămase este esențială pentru procesul de reformă, remediind efectele negative ale regreselor identificate în rapoartele MCV din 2017, 2018 și 2019 și permițând încheierea MCV.

### **2.1. Obiectivul de referință 1: independența sistemului judiciar și reforma sistemului judiciar**

#### ***Legile justiției și garanțiile juridice pentru independența sistemului judiciar***

##### *Recomandări din 2018*

- *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.*

<sup>15</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021 în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, punctele 167-172.

<sup>16</sup> Ibid., punctele 173-177.

<sup>17</sup> Serviciile Comisiei au organizat două misiuni de informare în februarie și iunie 2020 și alte două misiuni de informare în ianuarie și martie 2021 (misiuni virtuale, atunci când a fost necesar acest lucru). La reuniuni au participat, printre alții, ministrul justiției, membri ai Parlamentului României, Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Procurorul General, Direcția Națională Anticorupție, Agenția Națională de Integritate, Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI), organizații ale societății civile și asociații judiciare.

Trei legi ale justiției definesc statutul magistraților și modul de organizare al sistemului judiciar și al Consiliului Superior al Magistraturii. Prin urmare, sunt esențiale pentru asigurarea independenței magistraților și a bunei funcționări a sistemului judiciar. Modificările aduse acestor legi ale justiției în 2018 și 2019<sup>18</sup>, care sunt încă în vigoare, au avut un impact grav asupra independenței, calității și eficienței sistemului judiciar. Printre motivele serioase de îngrijorare identificate se numără crearea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIIJ), regimul de răspundere civilă a judecătorilor și a procurorilor, regimurile de pensionare anticipată, condițiile de intrare în profesie, precum și statutul și numirea în funcție a procurorilor de rang înalt. Punerea în aplicare a legilor modificate a confirmat în scurt timp aceste motive de îngrijorare, iar în anii următori au apărut noi elemente problematice<sup>19</sup>.

Preocupările cu privire la impactul continuu al legilor modificate au fost confirmate în rapoartele din 2018 și 2019, cu recomandarea ca legile modificate să fie suspendate și revizuite pentru a reflecta recomandările Comisiei, ale GRECO și ale Comisiei de la Veneția. Rapoartele au evidențiat modul în care SIIJ a fost utilizată pentru a pune presiune asupra judecătorilor și a procurorilor și pentru a schimba cursul unor cazuri de corupție la nivel înalt<sup>20</sup>. S-a remarcat, de asemenea, că situația a creat incertitudine și presiune atât pentru dezvoltarea carierei și independența magistraților la nivel individual, cât și pentru sistemul judiciar în ansamblu. De asemenea, rapoartele au pus sub semnul întrebării soliditatea normelor privind numirea și tragerea la răspundere a conducerii Inspecției Judiciare.

Având în vedere că legile justiției, în forma modificată în perioada 2018-2019, sunt încă în vigoare, preocupările legate de prejudiciile aduse funcționării sistemului judiciar persistă. Un motiv serios de îngrijorare îl reprezintă în special existența și funcționarea SIIJ<sup>21</sup>. Deși mai puține decât în anii precedenți, au existat noi cazuri de presiune din partea SIIJ asupra magistraților prin citații<sup>22</sup>, preocupări cu privire la faptul că alegerea cazurilor care urmează să facă obiectul anchetelor este lipsită de obiectivitate<sup>23</sup>, precum și exemple de scurgeri de informații către mass-media<sup>24</sup>, care pot exercita presiune asupra judecătorilor și a procurorilor. SIIJ are în continuare un impact negativ asupra cazurilor de corupție la nivel înalt. SIIJ intervine mai puțin în cazurile de corupție la nivel înalt aflate în curs – de exemplu, nu mai preia cazurile de corupție atribuite unor părți ale Ministerului Public – și practica problematică a retragerii căilor de atac în cauzele de corupție la nivel înalt a încetat după ce Curtea Constituțională a hotărât că transferarea căilor de atac către SIIJ este

---

<sup>18</sup> Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară; Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii; Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Legile au fost modificate din nou prin ordonanțe de urgență ale guvernului în 2018 și 2019.

<sup>19</sup> Acestea sunt legate în special de normele privind numirile aplicabile Înaltei Curți de Casație și Justiție și Inspecției Judiciare.

<sup>20</sup> De la crearea sa, toate cercetările și urmărirea penale care implică un magistrat, inclusiv cazurile anterioare și cele în curs, au fost transferate către SIIJ, care ar urma să se ocupe și de cercetarea și urmărirea penală a tuturor celorlalte persoane implicate în aceste cazuri (inclusiv în cazurile de corupție la nivel înalt), chiar dacă rolul magistratului în dosar este marginal.

<sup>21</sup> A se vedea detalii în rapoartele MCV din 2018 și 2019.

<sup>22</sup> <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=786>

<sup>23</sup> Există mai multe exemple de acțiuni introduse împotriva unor magistrați care și-au exprimat nemulțumirea cu privire la reformele judiciare.

<sup>24</sup> Raportul Inspecției Judiciare privind comunicarea publică a SIIJ în cursul unei părți a anului 2020.

neconstituțională<sup>25</sup>. Cu toate acestea, SIIJ continuă să solicite probe originale de la alte servicii ale Ministerului Public în cauzele de corupție aflate în curs, ceea ce riscă, în consecință, să perturbe desfășurarea cauzelor în fața instanțelor<sup>26</sup>. În hotărârea sa din 18 mai 2021, CJUE a declarat că, pentru a fi compatibilă cu dreptul Uniunii, legislația prin care se înființează o astfel de secție specializată trebuie să fie justificată de imperative obiective și verificabile legate de buna administrare a justiției și să se asigure faptul că această secție nu poate fi utilizată ca instrument de control politic al activității judecătorilor și procurorilor și că secția își exercită competența în conformitate cu cerințele Cartei drepturilor fundamentale. În cazul în care nu îndeplinesc cerințele respective, aceste norme legislative ar putea fi percepute ca urmărind instituirea unui instrument de presiune și de intimidare a judecătorilor, care ar aduce atingere încrederii justițiabililor în justiție<sup>27</sup>. CJUE adaugă că normele legislative naționale în cauză nu pot avea ca efect ignorarea obligațiilor specifice care îi revin României în temeiul Deciziei privind MCV în domeniul luptei împotriva corupției.

În același timp, presiunea asupra resurselor umane ale instituțiilor judiciare continuă să crească, din cauza efectului combinat al lipsei de noi intrări în profesie în 2019 și 2020<sup>28</sup>, al creșterii volumului de muncă alocat fiecărui judecător și fiecărui procuror, al unui număr tot mai mare de pensionări, al pragurilor de vechime disuasive pentru numiri<sup>29</sup> și al restricțiilor privind delegările temporare (în special în cadrul Direcției Naționale Anticorupție). Înrautățirea în continuare a situației a fost evitată prin măsurile luate de guvern și de parlament pentru a amâna și, ulterior, a abroga intrarea în vigoare a dispozițiilor problematice referitoare la posibilitatea pensionării anticipate a magistraților după 20 de ani de serviciu și la creșterea numărului de judecători în anumite completuri de judecată<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Decizia nr. 547 din 7 iulie 2020.

<sup>26</sup> Informații primite în timpul misiunilor MCV. În plus, eficiența SIIJ constituie o altă preocupare, cu 6 600 de cazuri pendinte și puține cazuri finalizate în 2020 (500 închise și 2 trimise în instanță). Eficiența scăzută este un factor suplimentar de risc de impunitate în cazurile de corupție la nivel înalt.

<sup>27</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021 în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, punctul 216. Curtea clarifică, de asemenea, faptul că instanței naționale îi revine sarcina de a verifica dacă reforma care a avut drept rezultat, în România, înființarea unei secții specializate a Ministerului Public responsabile cu anchetarea judecătorilor și a procurorilor, precum și normele privind numirea procurorilor repartizați în această secție nu sunt de natură să facă secția permeabilă la influențe exterioare. În ceea ce privește cartea, îi revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă normele legislative naționale în cauză nu împiedică examinarea cauzei judecătorilor și a procurorilor vizați într-un termen rezonabil.

<sup>28</sup> Concursul din 2019 a fost amânat de Consiliul Superior al Magistraturii, iar în 2020, procedura de concurs a fost invalidată de Curtea Constituțională. (Decizia nr. 121/2020 a CCR).

<sup>29</sup> În 2018 și 2019, cerința privind vechimea în muncă pentru procurorii din anumite servicii a crescut semnificativ de la o zi la alta. Drept urmare, o serie de persoane au fost nevoite să plece, deoarece nu mai îndeplineau cerințele, iar recrutarea de personal nou a fost îngreunată.

<sup>30</sup> În decembrie 2019, intrarea în vigoare a dispozițiilor privind pensionarea anticipată a fost amânată până în ianuarie 2022. În martie 2021, Parlamentul a abrogat definitiv dispozițiile privind pensionarea anticipată cu efect de la 1 ianuarie 2022. Prin Ordonanța de urgență nr. 215/2020 a Guvernului s-au adoptat măsuri pentru amânarea intrării în vigoare a dispozițiilor privind alcătuirea completurilor de judecată în apel (3 judecători în loc de 2). Ordonanța de urgență prevedea că, până la 31 decembrie 2022, completurile de judecată în apel sunt alcătuite din 2 judecători. Parlamentul este, de asemenea, pe cale să adopte un proiect de lege în care se prevede că completurile de judecată în apel sunt alcătuite din 2 judecători. Proiectul, care a fost aprobat de Camera Deputaților în mai 2021 și se află acum în Senat spre adoptare, va abroga OUG 215/2020 la intrarea sa în vigoare.

### *Procesul în curs de modificare a legilor justiției*

În septembrie 2020, Ministerul Justiției a prezentat legile justiției modificate pentru o consultare publică cu durata de șase luni. Noile proiecte au reprezentat o revizuire importantă a celor trei legi ale justiției<sup>31</sup>. Potrivit ministrului justiției, abordarea a ținut seama integral de rapoartele MCV, de rapoartele GRECO și de avizele Comisiei de la Veneția, precum și de necesitatea mai generală de a regândi, de a rediscuta și de a modifica legile justiției. Un obiectiv specific avut în vedere a fost remedierea efectelor negative ale modificărilor anterioare. Proiectele de lege din septembrie 2020 propun soluții la numeroase aspecte problematice identificate în rapoartele MCV, în special: desființarea SIIJ și creșterea independenței profesionale a procurorilor, eliminarea regimului de pensionare anticipată pentru magistrați, modificarea dispozițiilor privind răspunderea civilă a magistraților, eliminarea restricțiilor privind libertatea de exprimare a magistraților și modificarea procedurilor de revocare și numire a procurorilor cu funcții superioare de conducere (a se vedea, de asemenea, mai jos).

În general, răspunsurile la procesul de consultare și reacția magistraților au fost împărțite. Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a emis inițial o declarație privind legile, manifestându-și îngrijorarea cu privire la proiectele de modificare a legilor justiției, în forma în care acestea au fost supuse dezbaterii publice<sup>32</sup>. Ulterior, Secția pentru judecători și Secția pentru procurori din cadrul CSM au organizat consultări separate și și-au transmis opiniile ministrului justiției, dar acestea nu au fost făcute publice<sup>33</sup>.

În ianuarie 2021, noul guvern a modificat abordarea, accelerând adoptarea a două modificări specifice și mai limitate. În primul rând, guvernul a propus un proiect de lege privind măsurile temporare de admitere în magistratură<sup>34</sup>, care primise un aviz favorabil din partea CSM. Proiectul de lege a fost adoptat de Parlament la 3 februarie 2021, dar, după o obiecție introdusă la Curtea Constituțională, unele dispoziții ale legii au fost declarate neconstituționale la 17 martie 2021<sup>35</sup>.

În al doilea rând, proiectul de lege privind desființarea SIIJ a fost publicat pe site-ul Ministerului Justiției la 4 februarie 2021 și a fost transmis CSM pentru obținerea unui aviz. CSM a emis un aviz negativ, argumentând că sunt necesare garanții suplimentare pentru a proteja magistrații de anchetele de corupție potențial abuzive<sup>36</sup>. Guvernul nu a dat curs avizului CSM, a adoptat proiectul de lege nemodificat la 18 februarie, considerând că desființarea SIIJ ar susține independența sistemului judiciar, și l-a prezentat Parlamentului.

---

<sup>31</sup> Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

<sup>32</sup> Declarația din 1 octombrie 2020.

<sup>33</sup> În decembrie 2020 și în februarie 2021 Secția pentru judecători și Secția pentru procurori din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii au trimis scrisori ministrului justiției, dar acestea nu sunt publice.

<sup>34</sup> Proiectul de lege vizează admiterea la Institutul Național al Magistraturii (INM), formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a INM, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și concursul de admitere în magistratură. Unele dispoziții au fost anulate de Curtea Constituțională în martie 2020 (Decizia nr. 121/2020 a CCR din 10 martie 2020) și, prin urmare, nu s-a putut organiza niciun concurs de admitere în magistratură.

<sup>35</sup> Decizia nr. 187/2021 a CCR din 17 martie 2021, publicată la 7 mai 2021.

<sup>36</sup> CSM afirmă că soluția propusă nu este însoțită de garanții care să pună în aplicare principiul independenței judiciare, prin asigurarea unei protecții adecvate a judecătorilor și a procurorilor împotriva presiunilor, și menționează obligația generală a legiuitorului de a oferi garanții adecvate pentru a asigura independența efectivă a sistemului judiciar atunci când legisfează cu privire la acesta.

Parlamentul nu a fost de acord cu solicitarea guvernului de adoptare printr-o procedură de urgență, iar atunci când Camera Deputaților, ca primă cameră, a adoptat proiectul de lege în luna martie, a adăugat dispoziții care, în opinia sa, sunt menite să protejeze magistrații de anchetele de corupție abuzive, propunând ca o cerere de aprobare a trimiterii în judecată să treacă mai întâi pe la CSM<sup>37</sup>. Acest pas suplimentar a fost criticat de societatea civilă, de o mare parte a sistemului judiciar<sup>38</sup> și chiar de CSM<sup>39</sup>, pe motiv că este echivalent cu o nouă formă de imunitate și ar putea fi considerat ca limitând răspunderea magistraților. Proiectul de lege se află în prezent în Senat, în calitate de cameră decizională. La 26 martie 2021, ministrul justiției a solicitat un aviz din partea Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege, în special cu privire la garanțiile suplimentare. Se preconizează că avizul Comisiei de la Veneția va fi adoptat în luna iulie.

### *Legile justiției*

În paralel, a fost relansată dezbaterea privind întregul set de modificări aduse celor trei legi ale justiției, prin dezbateri și consultări suplimentare cu instituțiile judiciare, și, în martie 2021, cele trei proiecte de legi modificate au fost trimise la CSM pentru obținerea unui aviz. Ministrul justiției s-a angajat să trimită proiectele de lege Comisiei de la Veneția pentru obținerea unui aviz, în același timp cu transmiterea acestora către Parlament. Proiectele fac încă obiectul dezbaterii și consultării în România. Au existat reacții și din partea societății civile<sup>40</sup>. La începutul lunii mai, ministrul justiției a purtat discuții privind reformele judiciare cu 14 ONG-uri active în domeniul justiției<sup>41</sup>.

O evoluție importantă o reprezintă hotărârea CJUE din 18 mai 2021, care a examinat o serie de dispoziții ale legilor justiției în lumina articolului 2 și a articolului 19 alineatul (1) din TUE și a Deciziei privind MCV, în special în ceea ce privește SIIJ și numirile interimare în funcții de conducere în cadrul Inspectoratului Judiciar, precum și în ceea ce privește răspunderea personală a judecătorilor ca urmare a unei erori judiciare<sup>42</sup>. În mod mai general, în hotărârea sa, CJUE a amintit că un stat membru nu își poate modifica legislația, mai ales în ceea ce privește organizarea justiției, astfel încât să determine un regres al protecției valorii statului de drept<sup>43</sup>.

Forma finală a celor trei legi ale justiției va avea un impact esențial asupra independenței, calității și eficienței sistemului judiciar, precum și asupra capacității acestuia de a asigura dreptul cetățenilor la o cale de atac eficientă. Guvernul a confirmat deja că, la elaborarea reformei, urmărește să țină cont de recomandările MCV atât în ceea ce privește procesul, cât și fondul. În ceea ce privește procesul, este în continuare important ca, pe lângă luarea în considerare în mod corespunzător a recomandărilor MCV, să se acorde o atenție deplină jurisprudenței CJUE în ceea ce privește independența sistemului judiciar, în special recentei

<sup>37</sup> [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177)

<sup>38</sup> Un memorandum semnat de peste 1 000 de magistrați din întreaga țară a criticat „garanțiile” deoarece introduc un „filtru” neconstituțional, condiționând trimiterea în judecată a judecătorilor și a procurorilor de încuviințarea Consiliului Superior și diminuând încrederea publicului, deoarece pare să introducă o „superimunitate”. Semnatarii au solicitat Parlamentului să aștepte avizele Comisiei de la Veneția și GRECO înainte de a vota modificarea.

<sup>39</sup> În cadrul CSM există opinii divergente cu privire la desființarea SIIJ, la necesitatea garanțiilor și la caracterul adecvat al garanțiilor propuse de Camera Deputaților.

<sup>40</sup> <https://expertforum.ro/legile-justitiei-nu-redeschideti-cutia-pandorei/>

<sup>41</sup> <http://www.just.ro/ministrul-justitiei-a-consultat-reprezentantii-societatii-civile/>

<sup>42</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021 în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, punctele 179-241.

<sup>43</sup> Ibid., punctul 162. A se vedea, de asemenea, cauza C-896/19, Repubblica/II-Prim Ministru, din 20 aprilie 2021, punctul 64.



decizii din 18 mai 2021, precum și avizelor Comisiei de la Veneția și rapoartelor GRECO. Acesta este un element important în vederea găsirii unor soluții solide, stabile și durabile.

În ceea ce privește fondul, recomandările MCV indică o serie de domenii în care Comisia va acorda o atenție deosebită rezultatului revizuirii legilor justiției. Acestea includ aspecte legate de structuri și proceduri, cum ar fi desființarea SIIJ, regimurile de răspundere disciplinară, civilă și penală pentru judecători și procurori, răspunderea și numirea conducerii Inspecției Judiciare, procedurile de numire și de revocare din funcție a procurorilor de rang înalt, precum și rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție și al CSM. De asemenea, prezintă importanță și impactul reformelor asupra independenței și a organizării carierei magistraților.

*Încheierea procesului legislativ îi va permite Comisiei să evalueze mai în detaliu progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor MCV referitoare la legile justiției.*

### **Numiri în posturi de conducere în cadrul serviciilor de urmărire penală**

- *Recomandarea din 2017: 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 din 2018: 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.*
- *Recomandarea din 2018: 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.*

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. În concluziile Raportului MCV din 2018 se constata o înrăutățire a situației, în timp ce Raportul MCV din 2019 evidenția riscul ca modificările repetate să accentueze insecuritatea și lipsa de încredere: în ciuda faptului că procedura fusese modificată de patru ori în mai puțin de șase luni, cu ocazia niciuneia dintre aceste modificări nu a fost abordată problema critică a dezechilibrului dintre influența diferitelor instituții asupra procedurii și concentrarea puterii în mâinile ministrului justiției. Comisia de la Veneția a subliniat, la rândul său, faptul că nu există o forță care să contrabalanseze influența avută de ministrul justiției asupra procedurii<sup>44</sup>.

Din 2019 până în prezent nu au mai avut loc alte modificări legislative, iar problema este abordată în prezent în modificările propuse a fi aduse legii justiției privind statutul judecătorilor și procurorilor. Un nou proiect de lege, introdus în martie 2021, cu privire la care ministrul justiției a solicitat avizul CSM (a se vedea mai sus), propune consolidarea rolului CSM, prin introducerea unui aviz obligatoriu al CSM. Rolul președintelui României

<sup>44</sup> Avizul 950/2019 CDL-AD(2019)014 al Comisiei de la Veneția.

este, la rândul său, consolidat din perspectiva posibilității acordate acestuia de a refuza un candidat.

De la ultimul raport, au fost numiți noi șefi la conducerea serviciilor de urmărire penală, fără să fi fost însă disipate preocupările exprimate în mod repetat cu privire la procedură. La începutul anului 2020, una dintre primele măsuri luate de ministrul justiției de atunci a fost de a organiza proceduri de selecție mai transparente în vederea numirii unei conduceri noi a serviciilor de urmărire penală<sup>45</sup>. Cu toate acestea, în timp ce noul procuror-șef al DNA a fost numit în urma unui aviz pozitiv al CSM, procuroarea generală și procuroarea-șefă a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT)<sup>46</sup> au fost numite în pofida avizului negativ al CSM. Conform Secției pentru procurori a CSM, asupra procurorilor care au votat împotriva candidaților propuși pentru funcțiile de procuror general și procuror-șef al DIICOT s-au exercitat ulterior presiuni din partea SIIJ<sup>47</sup>. În 2020 au existat și alte cazuri în care ministrul justiției nu a ținut cont de avizul CSM în contextul numirilor în funcția de șefi adjuncți ai diferitelor instituții<sup>48</sup>.

Procedura de revocare din funcție a procurorilor de rang înalt este strâns legată de procedura de numire în funcție. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a analizat constituționalitatea deciziei de revocare a fostei procuroare-șefe a DNA în 2018<sup>49</sup>. Concluzia a fost că România a încălcat dreptul la un proces echitabil și la libertatea de exprimare, astfel cum sunt consacrate la articolul 6 alineatul (1) și la articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului<sup>50</sup>. CEDO a statuat că fostei procuroare-șefe nu i s-a dat posibilitatea să conteste în mod eficace în instanță motivele revocării sale din funcție. CEDO a subliniat, de asemenea, că este tot mai important ca o autoritate independentă de puterea executivă și de cea legislativă să intervină cu privire la deciziile care afectează numirea și revocarea din funcție a procurorilor. Curtea a subliniat, de asemenea, riscul ca revocarea din funcție să aibă drept efect descurajarea implicării magistraților în dezbaterile publice cu privire la sistemul judiciar. Guvernul României a prezentat recent un plan de acțiune pentru executarea hotărârii CEDO<sup>51</sup>, iar în proiectul de modificare a legilor justiției a fost inclusă, în cazul revocării din funcție a procurorilor de rang înalt, posibilitatea atacării cu contestație a hotărârii de revocare pe lângă o secție de contencios administrativ.

*Pe scurt, s-a dat curs recomandării MCV privind numirea procurorului-șef al DNA. Procesul legislativ în curs de modificare a legilor justiției include dispoziții care vizează punerea în aplicare a recomandărilor cărora nu li s-a dat curs privind numirile în cadrul organelor de urmărire penală. Măsura în care vor fi fost puse în aplicare toate recomandările va putea fi evaluată odată ce acest proces se va fi încheiat.*

---

<sup>45</sup> Criteriile de selecție, numele candidaților și procedurile au fost publicate pe site-ul web al Ministerului Justiției, iar interviurile au fost transmise în direct pe internet.

<sup>46</sup> În septembrie 2020, procuroarea-șefă a DIICOT a demisionat din funcție după ce soțul său a fost cercetat și condamnat în fața unei instanțe de prim grad de jurisdicție pentru corupție și trafic de influență.

<sup>47</sup> Citațiile emise de SIIJ în acest sens au fost divulgate presei la scurt timp după vot.

<sup>48</sup> De exemplu, unul dintre posturile de adjunct al procurorului general de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

<sup>49</sup> Revocarea din funcție a avut loc în 2018, la propunerea ministrului justiției. După ce Secția pentru procurori din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii a refuzat să susțină propunerea, președintele României a refuzat să semneze decretul de revocare din funcție, ceea ce l-a determinat pe prim-ministru să introducă o plângere la Curtea Constituțională, care în ultimă instanță a hotărât că președintele are obligația să semneze decretul.

<sup>50</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 5 mai 2020, Kövesi/România, 3594/19.

<sup>51</sup> Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei va examina punerea în aplicare a planului de acțiune în iunie 2021.

## **Codurile de conduită**

*Recomandarea din 2017: 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.*

La sfârșitul anului 2017 a intrat în vigoare un Cod de conduită al deputaților și senatorilor<sup>52</sup>. În rapoartele din 2018 și 2019 se constata că, întrucât nu include dispoziții explicite privind respectarea independenței sistemului judiciar, codul nu și-a îndeplinit încă scopul<sup>53</sup>. De la ultimul raport, nu au fost raportate alte evoluții în ceea ce privește aplicarea codului. Au continuat să fie semnalate<sup>54</sup> situații de nerespectare a independenței judiciare în cadrul procedurilor parlamentare și de critici la adresa sistemului judiciar și a anumitor magistrați din partea unor deputați și senatori, care au fost preluate de presă, însă numărul și virulența atacurilor au scăzut în mod semnificativ în comparație cu perioada 2017-2019.

Comisia a sugerat, de asemenea, că ar fi benefic ca și Codul de conduită pentru miniștri să servească același scop, iar în aprilie 2019 guvernul a modificat Codul de conduită al membrilor Guvernului pentru a include o mențiune explicită a necesității respectării independenței justiției. De la ultimul raport MCV, au existat câteva cazuri în care Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a constatat probabilitatea ca independența justiției să fie amenințată ca urmare a unor critici din partea unui membru al guvernului, însă clar mai puține decât în anii precedenți<sup>55</sup>. Nu s-au primit informații dacă, în cazurile respective, s-a analizat respectarea Codului de conduită al membrilor Guvernului.

*Având în vedere evoluțiile care au avut loc în cursul mandatului legislativ anterior în ceea ce privește respectarea independenței justiției de către Parlament, nu se poate considera că această recomandare este îndeplinită. Noul parlament, care și-a preluat mandatul la începutul anului 2021, și dezbaterile anunțate pe teme legate de justiție oferă Parlamentului un nou prilej de a pune în aplicare în mod corespunzător Codul de conduită al deputaților și senatorilor, astfel încât să asigure îndeplinirea obiectivului recomandării, respectiv respectarea independenței justiției.*

## **Codul de procedură civilă**

*Recomandarea din 2017: 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 privea finalizarea procesului de reformare a Codului de procedură civilă, care a introdus, printre altele, o etapă a camerei de consiliu în procedura civilă și proceduri de

<sup>52</sup> Hotărârea Parlamentului 77/2017: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

<sup>53</sup> Codul de conduită nu menționează în mod specific respectarea independenței justiției, însă include o dispoziție generală privind respectarea principiului separației puterilor în stat: Articolul 1 alineatul (3) prevede: „Deputații și senatorii au obligația să acționeze cu onoare și disciplină ținând cont de principiile separației și echilibrului puterilor în stat, transparenței, probității morale, responsabilității și respectării reputației Parlamentului.”

<sup>54</sup> Site-ul web al Consiliului Superior al Magistraturii – declarații și hotărâri privind independența sistemului judiciar

<sup>55</sup> Site-ul CSM. CSM a solicitat, de asemenea, Inspecției Judiciare să verifice declarațiile ministrului justiției cu privire la o hotărâre judecătorească.

apel în anumite cazuri. În 2018, această reformă a fost abandonată<sup>56</sup>. Raportul MCV din 2019 a concluzionat că acest lucru ar trebui să creeze premisele pentru o perioadă de stabilitate în această ramură a sistemului judiciar.

*Această recomandare poate fi considerată ca fiind îndeplinită. Eficiența și calitatea procedurilor judiciare fac obiectul unor evaluări în contextul Raportului privind statul de drept.*

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

- *Recomandarea din 2018: Înghețarea intrării în vigoare a modificărilor aduse Codului penal și Codului de procedură penală.*
- *Recomandarea din 2018: 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.*
- *Recomandarea din 2017: 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.*

În aprilie 2019, Parlamentul a adoptat, în cadrul procedurii de urgență, modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală, precum și ale legii speciale privind corupția, ceea ce a stârnit un val de îngrijorare cu privire la impactul acestor acte asupra cercetării și sancționării infracțiunilor, în general, și asupra infracțiunilor legate de corupție, în special. Aceste modificări au făcut obiectul a numeroase critici și au fost declarate integral neconstituționale în iulie 2019<sup>57</sup>. Ca urmare a acestei decizii, legile nu au mai intrat în vigoare, dar faptul că a existat o alegere politică de a introduce astfel de modificări a continuat să fie preocupantă pentru Comisie și pentru mulți alți observatori<sup>58</sup>, cu atât mai mult cu cât această opțiune de politică nu a fost denunțată în mod explicit imediat după decizia Curții Constituționale, iar proiectele de lege au rămas pe agenda de dezbatere a Parlamentului de-a lungul întregului mandat parlamentar anterior.

În martie 2021, ambele camere ale Parlamentului nou ales au respins definitiv modificările legislative propuse în 2018 și 2019. Anterior, în mai 2020, Parlamentul respinsese, de asemenea, șapte proiecte legislative introduse de deputați și de senatori, care propuneau modificări problematice ale Codului penal și ale Codului de procedură penală.

Este în continuare necesar să se aducă modificări celor două coduri. Acest lucru este în primul rând necesar pentru a da curs unei serii de decizii cu impact semnificativ adoptate de Curtea Constituțională din 2014 până în prezent, care au anulat o parte din dispozițiile ambelor coduri și au afectat mai ales lupta împotriva corupției și a criminalității organizate. În absența unor soluții legislative și politice solide, insecuritatea juridică împiedică procedurile în anumite cazuri individuale și afectează, prin urmare, lupta împotriva corupției.

În 2019 a fost înființat un grup de lucru interinstituțional care să examineze inițiativele legislative de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală și să propună

<sup>56</sup> Legile modificate au intrat în vigoare în luna decembrie 2018.

<sup>57</sup> Curtea Constituțională a României, Decizia 466 din 29 iulie 2019.

<sup>58</sup> A se vedea, de asemenea, avizul Comisiei de la Veneția [CDL-AD(2018)021].

soluții și poziții comune din partea sistemului judiciar<sup>59</sup>. Reuniunile grupului de lucru au fost întrerupte în 2020 din cauza pandemiei de COVID-19, dar între timp au fost reluate. Ministrul Justiției a făcut din lucrul pe marginea celor două coduri o prioritate, iar rezultatele activității grupului de lucru vor sta la baza revizuirii Codului penal și a Codului de procedură penală. Guvernul intenționează să prezinte Parlamentului noi texte consolidate după adoptarea modificărilor propuse a fi aduse legilor Justiției.

*Aceste diferite măsuri înseamnă efectiv că s-a renunțat la modificările care au fost considerate în recomandări ca însemnând un regres față de situația anterioară. Se creează astfel premisele pentru demararea procesului de revizuire a Codului penal și a Codului de procedură penală în lumina deciziilor Curții Constituționale, ținându-se seama pe deplin de necesitatea compatibilității 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. În prezent, autoritățile române iau măsuri pregătitoare în acest sens.*

### **Procedura legislativă în domeniul MCV**

*Recomandarea MCV din 2017: 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.*

Această recomandare a fost o recunoaștere a faptului că o procedură legislativă deschisă și solidă este cea mai bună modalitate de a asigura atât caracterul durabil al reformelor, cât și eficacitatea lor<sup>60</sup>.

La referendumul organizat în mai 2019, majoritatea cetățenilor au votat în favoarea interzicerii utilizării ordonanțelor de urgență ale guvernului (OUG) în domeniul Justiției. Acest lucru ilustrează îngrijorarea cu privire la utilizarea excesivă a ordonanțelor de urgență ale guvernului. Din noiembrie 2019 incidența acestora a fost mică<sup>61</sup>.

În ceea ce privește procedurile parlamentare, numărul de proceduri de urgență privind legile Justiției, Codul penal și Codul de procedură penală, cadrul juridic privind integritatea și lupta împotriva corupției a scăzut semnificativ de la raportul MCV din 2019. În februarie 2021, Parlamentul a respins o propunere de examinare a proiectului de lege privind desființarea SIIJ printr-o procedură parlamentară de urgență. Au existat, de asemenea, mai puține cazuri

<sup>59</sup> Grupul de lucru include Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Ministerul Justiției.

<sup>60</sup> În Raportul din 2020 privind statul de drept - capitolul consacrat situației statului de drept în România - și în recomandările specifice fiecărei țări din cadrul semestrului european au fost subliniate preocupările legate de previzibilitatea și calitatea procesului legislativ în general.

<sup>61</sup> Printre excepții se numără (i) măsurile luate pentru a asigura funcționarea sistemului de justiție în timpul pandemiei de COVID-19; (ii) un act din februarie 2020 privind achizițiile publice care a introdus o posibilă nouă procedură disciplinară pentru judecători și care a fost declarat neconstituțional; (iii) OUG din 30 decembrie 2020 de amânare a intrării în vigoare a dispozițiilor privind mărirea numărului de judecători necesari în anumite completuri de judecată, dispoziții care se preconizează că vor fi eliminate în contextul revizuirii în curs a legilor Justiției.

în care proiecte legislative controversate din perspectiva MCV au fost trimise mai departe în comisii sau în una dintre camere și chiar mai puține au fost adoptate. O excepție a fost o lege care elimină pensiile speciale, inclusiv pensiile speciale pentru judecători și procurori, lege pe care Consiliul Superior al Magistraturii a considerat-o ca fiind îndreptată împotriva magistraților. Legea a fost, în cele din urmă, declarată neconstituțională<sup>62</sup>. Cu toate acestea, având în vedere procedura parlamentară prin care modificările rămân pe agenda de discuții a Parlamentului până când sunt retrase în mod explicit, există mai multe modificări introduse cu mult timp în urmă care au rămas pendinte în Parlament, inclusiv mai multe modificări care ar putea submina grav cadrul juridic de prevenire și sancționare a incompatibilităților și a conflictelor de interese. În acest context, votul Parlamentului de respingere a modificărilor problematice ale Codului penal și ale Codului de procedură penală a reprezentat un semn important de progres. În martie 2021, Parlamentul a respins, de asemenea, o serie de modificări pendinte, ceea ce a stârnit preocupare cu privire la cadrul juridic privind integritatea (a se vedea mai jos).

*Procedura legislativă aplicată pentru diferitele propuneri de reformă – privind SIIJ, privind legile justiției și, ulterior, privind Codul penal și Codul de procedură penală – reprezintă ocazia de a demonstra că se dă curs abordării sugerate în recomandare.*

### ***Executarea hotărârilor judecătorești de către administrația publică***

*Recomandarea MCV din 2017: 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.*

Respectarea și executarea hotărârilor judecătorești fac parte integrantă din eficiența sistemului judiciar<sup>63</sup>. România a fost sancționată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în 2005 pentru neexecutarea hotărârilor definitive ale instanțelor naționale sau pentru întâzieri semnificative ale statului ori ale entităților juridice aflate sub responsabilitatea statului în ceea ce privește respectarea acestor hotărâri<sup>64</sup>. Această problemă nu a fost soluționată: în 2016, România a propus Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei un plan de acțiune pentru a aborda problemele structurale legate de neexecutarea sau executarea întârziată a hotărârilor judecătorești împotriva statului<sup>65</sup>. Acest plan de acțiune și măsurile suplimentare solicitate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei sunt direct relevante pentru punerea în aplicare a acestei recomandări<sup>66</sup>.

Raportul MCV din 2019 a constatat unele progrese, menționând că, în aprilie 2019, guvernul aprobase lista de măsuri și însărcinase grupul de lucru interministerial responsabil să elaboreze propunerile legislative pentru punerea în aplicare a planului de acțiune. Aceste

<sup>62</sup> Hotărârea nr. 153 din 6 mai 2020. Ulterior, Parlamentul a adoptat o altă lege de impozitare a pensiilor speciale, care a fost declarată, la rândul său, neconstituțională.

<sup>63</sup> A se vedea Ghidul referitor 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>64</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 6 septembrie 2005, Grupul Săcăleanu/România (cererea nr. 73970/01).

<sup>65</sup> A se vedea referința Consiliului Europei CM/Notes/1280/H46-21.

<sup>66</sup> România face obiectul unei supravegheri sporite din partea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru executarea acestei hotărâri [Decizia CM/Del/Dec (2019) 1340/H46-15].

măsuri au inclus modificări ale cadrului juridic menite să garanteze executarea în timp util și un mecanism de supraveghere și de prevenire a executării cu întârziere a hotărârilor în care statul este debitor<sup>67</sup>.

Cu toate acestea, niciuna dintre aceste măsuri nu a fost adoptată sau pusă în aplicare<sup>68</sup>. Responsabilitatea a fost transferată în cadrul guvernului<sup>69</sup> și a fost înființat un grup de lucru în acest sens, cu misiunea de a propune noi soluții juridice.

După cum a subliniat și Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în martie 2021, este indispensabil să existe un angajament politic ferm de a propune soluții cuprinzătoare și durabile<sup>70</sup>.

*De la ultimul raport, nu s-au făcut noi progrese semnificative în sensul punerii în aplicare a acestei recomandări.*

### ***Consiliul de Management Strategic și Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar***

*Recomandarea MCV din 2017: 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.*

În 2017, a fost înființat Consiliul de Management Strategic, cu responsabilitatea de a soluționa problemele strategice majore din justiție, prin reunirea în cadrul aceluiasi organism a principalelor instituții cu responsabilități în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar<sup>71</sup>. Consiliului de Management Strategic i s-a încredințat, de asemenea, misiunea de a asigura punerea în aplicare a Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015-2020<sup>72</sup>, ca principal motor al reformei din justiție, ce urma să integreze avântul în favoarea reformelor insuflat de MCV. În Raportul MCV din noiembrie 2019 se constata că Consiliul de Management Strategic nu și-a îndeplinit misiunea pentru care a fost înființat și că planul de acțiune a rămas în mare parte nepus în aplicare<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Memorandumul nr. L1/1814/26.2.2019 cu tema „Măsuri privind diseminarea principiilor ce derivă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului ce vizează neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva unui debitor public”.

<sup>68</sup> Raportul MCV din 2019 a constatat, de asemenea, că aplicația informatică „ECRIS” va putea identifica numărul de hotărâri definitive în care instituțiile publice sunt debitori sau creditori. Registrul ar trebui să pună la dispoziție statistici privind executarea efectivă a hotărârilor și va permite monitorizarea executării hotărârilor judecătorești. Nu s-a primit nicio informație din care să reiasă dacă acest registru este în prezent operațional și dacă sunt disponibile statistici în acest sens.

<sup>69</sup> Secretariatului General al Guvernului, mai degrabă decât Ministerului Justiției.

<sup>70</sup> În martie 2021, Comitetul de Miniștri a examinat din nou executarea hotărârii și a subliniat „din nou importanța crucială a unui angajament puternic la un nivel politic înalt de a asigura o soluționare rapidă, cuprinzătoare și durabilă a problemelor evidențiate de aceste hotărâri”, exprimându-și „profunda îngrijorare față de lipsa de progrese tangibile”.

<sup>71</sup> Consiliul de Management Strategic este compus din ministrul justiției, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și Procurorul General.

<sup>72</sup> Planul de acțiune aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 282 din 2016.

<sup>73</sup> Ministerul Justiției a raportat că, până la sfârșitul anului 2019, 32,11 % dintre indicatori fuseseră realizați, 41,14 % erau în curs de realizare, 25,42 % nu erau încă începuți, iar 1,34 % nu erau concludenți.

Din 2019, situația din sistemul judiciar în ceea ce privește resursele umane și organizarea a continuat să se înrăutățească, în urma modificărilor aduse legilor justiției și politicilor adoptate în perioada 2017-2019. Principalele probleme structurale menționate în raportul pe 2017 sunt în continuare de actualitate: numărul insuficient de grefieri, volumul excesiv de muncă cu care se confruntă anumite instanțe și întârzierile în motivarea hotărârilor judecătorești<sup>74</sup>. Deși la sfârșitul anului 2019 au avut loc câteva reuniuni ale Consiliului de Management Strategic, iar cooperarea instituțională pe teme profesionale a putut fi reluată, nu s-au obținut rezultate tangibile. Ministrul justiției a început în prezent să convoace din nou reuniuni ale Consiliului de Management Strategic și au avut loc primele discuții cu privire la funcționarea acestuia și la strategia în domeniul resurselor umane pentru perioada 2021-2022.

În prezent se redactează un raport final privind punerea în aplicare a planului de acțiune, care ar putea contribui la identificarea etapelor următoare și a acțiunilor din planul anterior care sunt în continuare relevante.

*O nouă viziune și o nouă strategie pentru o dezvoltare eficientă și durabilă a sistemului judiciar în următorii ani vor fi o completare importantă a cadrului juridic revizuit prin legile justiției. Acestea ar permite Consiliului de Management Strategic să devină un forum activ, în măsură să răspundă principalelor întrebări strategice relevante pentru sistemul judiciar, să acționeze în vederea obținerii consensului și să consolideze încrederea între principalele instituții judiciare și guvernamentale. Acesta ar fi un pas important pentru a demonstra că există structuri durabile, în măsură să continue reforma după încheierea MCV.*

### **Transparența și răspunderea Consiliului Superior al Magistraturii**

*Recomandarea MCV din 2017: Noul Consiliu Superior al Magistraturii ar trebui să elaboreze un program colectiv pentru mandatul său, care să includă măsuri de promovare a transparenței și a responsabilizării. Acest program ar trebui să includă o strategie orientată către exterior, cu reuniuni deschise periodice cu adunările judecătorilor și procurorilor la toate nivelurile, precum și cu societatea civilă și cu organizațiile profesionale, precum și organizarea unor discuții privind rapoartele anuale în cadrul adunărilor generale ale instanțelor și ale parchetelor.*

Rapoartele MCV au subliniat în mod repetat cât de importantă este contribuția Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) la impulsivitatea reformelor, prin formularea de poziții colective clare și prin atragerea încrederii prin angajamentul său în favoarea transparenței și a răspunderii. În Rapoartele MCV din 2018 și 2019 au fost exprimate preocupări în această privință și s-a remarcat că pozițiile adoptate de CSM cu privire la chestiuni precum Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIJ), numirile în funcții-cheie și apărarea independenței justiției au ridicat semne de întrebare cu privire la independența și autoritatea sa instituțională. Activitatea CSM din noiembrie 2019 până în prezent a continuat să fie marcată de controverse.

<sup>74</sup> La 7 aprilie 2021, Curtea Constituțională a statuat că redactarea hotărârii judecătorești penale (motivarea în fapt și în drept) ulterior pronunțării minutei (soluției) dispuse în cauză lipsește persoana condamnată de garanțiile îndeplinirii actului de justiție, aduce atingere dreptului de acces la instanță și dreptului la un proces echitabil (Decizia nr. 233/2021 a CCR din 7 aprilie 2021). La 12 mai, a intrat în vigoare o nouă lege, care prevede că deliberarea, redactarea și pronunțarea unei hotărâri în cauzele penale ar trebui să aibă loc în același timp, într-un anumit termen de la încheierea dezbaterilor.



O preocupare importantă se referă la capacitatea CSM de a contribui la cristalizarea unei poziții consensuale în rândul instituțiilor din sistemul judiciar și, prin urmare, de a juca un rol constructiv în luarea deciziilor-cheie referitoare la organizarea și funcționarea sistemului judiciar. Această preocupare poate fi ilustrată prin decizia de a nu purta un dialog constructiv cu privire la proiectele de legi ale justiției publicate de Ministerul Justiției pe parcursul derulării unei consultări publice de șase luni lansate în septembrie 2020<sup>75</sup>: CSM nu a prezentat un punct de vedere public consolidat înainte de încheierea acestei consultări publice.<sup>76</sup>

Un alt exemplu în care CSM nu a fost capabil să aibă o poziție clară și să contribuie la dezbaterile publice este reacția CSM la proiectul de lege privind desființarea SIIJ. Deși proiectul de lege al ministrului justiției răspundea recomandărilor MCV, ale Comisiei de la Veneția și ale GRECO, CSM a emis un aviz negativ cu privire la proiect și a solicitat noi garanții, însă, în ciuda dezbaterilor îndelungate pe această temă, nu a precizat care ar trebui să fie aceste garanții. Prin urmare, modificările aduse proiectului de act legislativ în Camera Deputaților, care au răspuns preocupărilor CSM prin adăugarea unor garanții referitoare la procedura de punere sub acuzare în cazul judecătorilor sau al procurorilor acuzați de corupție, nu au beneficiat de o dezbatere publică prealabilă. Atunci când au fost făcute publice garanțiile propuse, acestea au generat reacții critice din partea membrilor CSM, precum și din partea societății civile și a majorității judecătorilor și procurorilor (a se vedea, de asemenea, mai sus).

Comunicarea publică a CSM, în special cu privire la independența sistemului judiciar, a reprezentat, de asemenea, un motiv de îngrijorare. Raportul din ianuarie 2017 a constatat că o abordare proactivă din partea CSM cu privire la independența justiției ar fi un element important în vederea îndeplinirii obiectivului de referință 1. Rapoartele MCV au constatat că CSM nu a fost în măsură să aibă o poziție fermă în această privință. De la ultimul raport, activitatea CSM de apărare a independenței sistemului judiciar rămâne limitată<sup>77</sup>. CSM nu a formulat niciun fel de observații după hotărârea de referință a Curții Europene a Drepturilor Omului din mai 2020, în care era invocată independența sistemului judiciar<sup>78</sup>. De asemenea, au existat confuzii cu privire la rolul Plenului CSM – responsabil, în temeiul Constituției, cu apărarea independenței sistemului judiciar și emiterea de avize privind propunerile legislative – și al secțiilor din cadrul său. În multe cazuri, rolul de apărare a independenței sistemului judiciar a fost preluat de secții, nu de Plen<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=8305>

<sup>76</sup> Nu a existat niciun document public care să ilustreze pozițiile instanțelor, ale parchetelor ori ale CSM înainte de încheierea consultării în martie 2021. Secțiile CSM pentru judecători și procurori au informat Comisia că au desfășurat consultări cu judecătorii și, respectiv, cu procurorii și că scrisorile separate respective au fost trimise ministrului justiției. Scrisorile în cauză nu au fost făcute publice.

<sup>77</sup> De la ultimul raport, Plenul CSM nu a admis decât două cazuri legate de apărarea independenței sistemului judiciar, ambele bazate pe fapte care datează de la începutul anului 2019. Numărul de cereri și numărul cererilor admise pentru apărarea independenței sau a reputației diferiților judecători și magistrați au scăzut, de asemenea, față de anii precedenți. Judecătorii și procurorii sunt în continuare expuși criticilor din partea mass-mediei și diferitelor forme de presiune exercitate de canalele de presă și pe platformele de comunicare socială. Cu toate acestea, CSM și-a modificat regulamentul pentru a respinge de la bun început cazurile care, în mod evident, nu sunt admisibile, astfel încât verificările Inspecției Judiciare să poată fi accelerate.

<sup>78</sup> Numai Secția pentru procurori a publicat o declarație în această privință.

<sup>79</sup> Secția pentru judecători, în special, și Secția pentru procurori, în câteva cazuri, au făcut o serie de declarații publice cu privire la posibila presiune exercitată asupra independenței sistemului judiciar. Atunci când o cerere a fost respinsă în plen, aceasta a fost uneori recalificată în secții. Au fost, de asemenea,

Cu toate acestea, au existat și cazuri în care CSM a reușit să depășească divergențele din sânul său și să obțină rezultate, de exemplu în 2020, când Parlamentul a abrogat pensiile speciale ale judecătorilor și ale procurorilor<sup>80</sup>, sau în 2021, când a luat poziție cu privire la situația salariilor și pensiilor din justiție<sup>81</sup>. În mod similar, CSM a contribuit pozitiv la un proiect de lege din februarie 2021 în vederea organizării unui concurs de admitere în profesie în 2021. De asemenea, CSM a continuat să colaboreze cu guvernul pentru a obține resurse pentru instanțele judecătorești și pentru parchete<sup>82</sup>.

CSM și-a modificat, de asemenea, Regulamentul de organizare și funcționare pentru a îmbunătăți accesul la informațiile publice și a face publice proiectele deciziilor care urmează să fie votate de Plenul sau secțiile sale. S-au înregistrat progrese în ceea ce privește proiectele importante finanțate din fondurile UE, inclusiv a fost adoptată o Strategie de comunicare unitară<sup>83</sup>.

*Persistă preocupările privind capacitatea de acțiune și răspunderea CSM exprimate în rapoartele MCV din 2018 și 2019. Tonul mai consensual pe care l-a avut conducerea CSM anul acesta va contribui la restabilirea încrederii și a unității în cadrul sistemului judiciar și va permite CSM să își îndeplinească rolul stabilit în recomandare și în obiectivul de referință 1.*

### **Inspekția Judiciară**

*Recomandarea MCV din 2018: 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.*

Anii 2018 și 2019 au fost marcați de controverse cu privire la abordarea CSM față de funcția de inspector-șef, întrucât CSM a prelungit efectiv durata mandatului inspectorului-șef în exercițiu, în pofida controverselor legate de o prelungire provizorie, sub forma interimatului, pe baza unei ordonanțe de urgență a guvernului. Curtea de Justiție a UE a fost sesizată cu o cerere de decizie preliminară privind compatibilitatea cu articolul 2 și cu articolul 19 alineatul (1) din TUE a competenței guvernului de a efectua în cadrul Inspekției Judiciare numiri interimare în funcții de conducere responsabile cu desfășurarea procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor și a procurorilor. În hotărârea sa din 18 mai 2021, CJUE a statuat că o reglementare națională nu poate să dea naștere unor îndoieli cu privire la faptul că prerogativele unui organ judiciar însărcinat cu efectuarea cercetărilor disciplinare și cu exercitarea acțiunii disciplinare împotriva judecătorilor și a procurorilor ar putea fi utilizate ca instrument de presiune asupra activității respectivilor judecători și procurori sau de control politic al acestei activități. Curtea a statuat că o reglementare națională este de natură să dea naștere unor astfel de îndoieli atunci când are ca efect, fie și cu titlu provizoriu, să permită guvernului statului membru în cauză să facă numiri în funcțiile de conducere ale organului care are misiunea de a efectua cercetările disciplinare și de a exercita acțiunea disciplinară împotriva judecătorilor și a procurorilor cu încălcarea procedurii ordinare de

---

cazuri în care au fost făcute declarații publice sau au fost luat măsuri de Secția pentru judecători, în condițiile care chestiunile în cauză îi priveau atât pe judecători, cât și pe procurori.

<sup>80</sup> Legea a fost declarată neconstituțională.

<sup>81</sup> Declarația de presă a CSM din 18 februarie 2021.

<sup>82</sup> În 2020 au fost organizate mai multe reuniuni, în special cu privire la suplimentarea personalului auxiliar din cadrul instanțelor.

<sup>83</sup> Scopul său este de a sprijini activitățile de comunicare ale instituțiilor din cadrul sistemului judiciar, ale instanțelor și ale parchetelor și de a dezvolta în continuare comunicarea internă și externă și transparența față de cetățeni.

numire prevăzute de dreptul național<sup>84</sup>. Hotărârea reconfirmă scopul recomandării din 2018. Autoritățile care supraveghează Inspekția Judiciară, în special CSM, vor trebui să țină seama în mod corespunzător de hotărâre, și în lumina preocupărilor repetate exprimate cu privire la activitatea Inspekției Judiciare.

În ultimii ani, instituțiile judiciare, inclusiv CSM, au scos în evidență existența unor preocupări legate de lipsa de răspundere a Inspekției Judiciare, menționând proporția ridicată a dosarelor înaintate în instanță de Inspekție, respinse în cele din urmă în instanță, concentrarea tuturor proceselor decizionale în cadrul atribuțiilor inspectorului-șef și limitele competențelor de supraveghere ale CSM<sup>85</sup>. Pe plan mai general, aceste evoluții au ridicat semne de întrebare cu privire la măsura în care noile dispoziții ale legilor justiției privind numirea conducerii Inspekției Judiciare și răspunderea acesteia oferă garanții suficiente și asigură echilibrul corect între judecători, procurori și CSM<sup>86</sup>. Noile proiecte de legi ale justiției din martie 2021, cu privire la care ministrul justiției a solicitat avizul CSM, modifică dispozițiile privind numirea inspectorului-șef și al inspectorului șef-adjunct, precum și mecanismele de control referitoare la activitatea Inspekției Judiciare, conferind CSM competențe de supraveghere sporite și implicând Institutul Național al Magistraturii în concursurile pentru ocuparea posturilor din cadrul Inspekției Judiciare.

În perioada de raportare, conform informațiilor furnizate de instituțiile judiciare, s-a înregistrat o reducere generală a activității Inspekției Judiciare, și anume mai puține proceduri disciplinare din oficiu care ridică semne de întrebare cu privire la obiectivitate. Cu toate acestea, există în continuare cazuri care au dat naștere unor preocupări cu privire la cercetările disciplinare și sancțiunile severe aplicate magistraților care critică eficiența și independența sistemului judiciar<sup>87</sup>. Întârzierile din partea Inspekției Judiciare în examinarea plângerilor sunt, de asemenea, considerate o modalitate de a menține presiunea asupra judecătorului sau procurorului atât timp cât cercetarea este în curs<sup>88</sup>.

*Deși s-a axat pe circumstanțele specifice de la momentul raportului din 2018, această recomandare se referă la preocupările importante cu privire la Inspekția Judiciară. Printre aceste preocupări s-au numărat recurența cu care au fost inițiate proceduri disciplinare împotriva magistraților care se opuneau în mod public direcției urmate de reforma sistemului judiciar și divulgările de documente în presă – care au fost utilizate apoi de politicieni pentru a ataca instituțiile judiciare – și prelungirea mandatului conducerii de*

---

<sup>84</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021 în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, punctele 200-206.

<sup>85</sup> Inspectorul-șef poate fi supus doar unui audit extern comandat chiar de către Inspekție, iar apoi raportul de audit este examinat numai de câțiva membri ai Consiliului.

<sup>86</sup> Legea anterioară din 2004 prevedea că atât inspectorul-șef, cât și inspectorul-șef adjunct sunt selectați de Plenul CSM printr-un concurs care includea o probă scrisă, un interviu și prezentarea proiectului managerial. Din 2018, inspectorul-șef este numit de CSM, în urma unui interviu în fața unei comisii alcătuite din trei judecători, un procuror și un membru al societății civile. Cu toate acestea, decizia oficială a Plenului CSM nu poate anula decizia comisiei menționate decât pe motiv că normele nu au fost respectate. Inspectorul-șef adjunct și directorii secțiilor respective sunt aleși de inspectorul-șef, ale cărui atribuții de organizare a inspekției au fost, de asemenea, sporite.

<sup>87</sup> Printre exemple se numără procedurile disciplinare cu propunerea de suspendare preventivă din funcție până la finalizarea cercetării disciplinare și decizia adoptată de CSM împotriva judecătorilor din asociațiile magistraților care s-au împotrivit schimbărilor din perioada 2017-2019 ce constituiau regrese și au înaintat Curții de Justiție a Uniunii Europene cereri de decizie preliminară (cercetarea disciplinară se referă la conversații de grup divulgate din cadrul unui grup privat creat pe o rețea de socializare); un alt exemplu este suspendarea timp de 6 luni a unui judecător pentru că a criticat public Inspekția Judiciară și modul de funcționare a SIIJ.

<sup>88</sup> Informații primite în timpul misiunilor MCV.

către guvern. Aceste preocupări structurale nu au fost încă remediate, inclusiv în lumina recente hotărâri a CJUE.

**În prezent se înregistrează din nou progrese în ceea ce privește obiectivul de referință 1. Astfel cum se prevede în evaluarea detaliată a progreselor înregistrate cu privire la fiecare dintre recomandări, finalizarea amendamentelor la legile justiției, la Codul penal și la Codul de procedură penală, în conformitate cu recomandările, va fi esențială pentru măsurarea progreselor înregistrate în cadrul obiectivului de referință 1. Aceste legi sunt esențiale pentru găsirea unor soluții sustenabile pentru sistemul judiciar, iar progresele decisive vor avea un impact asupra evaluării multora dintre recomandări.**

## **2.2. Obiectivul de referință 2: Cadrul de integritate și Agenția Națională de Integritate**

Agenția Națională de Integritate (ANI) continuă să investigheze incompatibilitățile, conflictele de interese și averile nejustificate<sup>89</sup>. Activitatea ANI ar trebui să fie facilitată de transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese, care a devenit operațională în mai 2021, în urma adoptării, în iulie 2020, a unui amendament la Legea privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice<sup>90</sup>. ANI raportează că bugetul său pe 2020 a fost suficient pentru a-și putea îndeplini sarcinile, dat fiind faptul că bugetul redus alocat inițial a fost suplimentat ulterior în cursul anului<sup>91</sup>. ANI se confruntă cu o oarecare incertitudine în ceea ce privește funcțiile sale de conducere. Funcția de președinte este vacantă din decembrie 2019, iar mandatul vicepreședintelui expiră în 2021<sup>92</sup>. Procedurile de selecție au început în cele din urmă în aprilie 2021.

ANI a avut un rol activ în timpul alegerilor locale și naționale din 2020, prin desfășurarea de activități de sensibilizare cu privire la normele de integritate aplicabile candidaților și prin punerea la dispoziția autorităților relevante a informațiilor referitoare la candidații care fac obiectul interdicției de a deține o funcție publică. Acest rol activ este considerat ca fiind unul dintre motivele pentru care în cadrul alegerilor s-au înregistrat relativ puține controverse în ceea ce privește respectarea normelor de integritate<sup>93</sup>.

Raportul MCV din 2019 a concluzionat că există un risc de regres în ceea ce privește obiectivul de referință 2. O serie de amendamente de modificare a legilor în materie de integritate, în special din perioada 2017-2019, au avut ca efect slăbirea capacității ANI de

---

<sup>89</sup> În cursul anului 2020, Agenția Națională de Integritate a finalizat 1 143 de dosare, 175 dintre acestea rămânând definitive și irevocabile. În 2020, s-au aplicat 204 amenzi administrative pentru nedepunerea declarațiilor de avere și de interese în termenele prevăzute de lege, pentru neaplicarea sancțiunilor nedisciplinare, ca urmare a rămânării definitive a raportului de evaluare, și pentru nerespectarea prevederilor legale.

<sup>90</sup> Amendamentul Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. Începând cu 2022, transmiterea declarațiilor pe cale electronică va fi obligatorie.

<sup>91</sup> Bugetul inițial a fost de 34 802 000 RON, iar bugetul final a fost de 37 432 000 RON.

<sup>92</sup> În 2020 nu s-a organizat niciun concurs, deoarece Consiliul Național de Integritate (CNI), organismul care supraveghează activitatea ANI și are competența de a organiza concursul pentru selectarea președintelui și a vicepreședintelui, nu a putut să întrunească cvorumul necesar, întrucât Senatul nu a numit noi membri din 2018. În cele din urmă, în martie 2020 au fost numiți noi membri, iar CNI a putut să înceapă să elaboreze regulile concursului.

<sup>93</sup> Persistă o serie de probleme legate de asigurarea respectării dispozițiilor legale, ceea ce a avut ca rezultat inconsecvența. Autoritățile responsabile cu validarea candidaturilor la alegerile locale sau a mandatelor obținute în urma acestora nu au ținut seama de dispozițiile privind interdicția de a ocupa o funcție electivă și le-au permis candidaților să se prezinte în alegeri. Au existat, de asemenea, cazuri în care o serie de autorități au invalidat, în temeiul acestei interdicții, mandatele nou-obținute.

a-și desfășura activitatea. Două propuneri care au intrat în vigoare în 2019 au sporit și mai mult insecuritatea juridică în ceea ce privește regimul de integritate aplicabil. Acest lucru genera un risc de regres în ceea ce privește obiectivul de referință 2 dacă nu se mai puteau impune „sanctiuni disuasive”, în pofida unei hotărâri judecătorești definitive<sup>94</sup>. Raportul a concluzionat că evoluțiile legislative privind legile în materie de integritate ar trebui clarificate pentru a se evita un astfel de risc.

În 2020 și 2021, Înalta Curte de Casație și Justiție a clarificat interpretarea legii. Curtea a statuat că sancțiunea se aplică chiar dacă incompatibilitatea se referă la un mandat anterior și că un termen de prescripție de trei ani ar trebui să se refere la necesitatea ca ANI să finalizeze o anchetă în termen de trei ani de la faptele care determină existența unui conflict de interese sau a unei incompatibilități (și nu la faptul că sancțiunea nu se mai aplică după trei ani)<sup>95</sup>. ANI a salutat aceste decizii, care restabilesc claritatea și certitudinea în ceea ce privește posibilitatea de a impune sancțiuni după ce s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă.

ANI și părțile interesate au subliniat necesitatea de a îmbunătăți în continuare stabilitatea și claritatea cadrului juridic în materie de integritate. Legislatura anterioară a fost marcată de o serie de amendamente care rămăseseră pendinte în Parlament, în pofida avizului negativ emis de ANI. Această incertitudine a fost eliminată parțial în cadrul noului Parlament, cinci amendamente pendinte care constituiau un motiv de îngrijorare fiind definitiv respinse de camerele Parlamentului.

Eliminarea tuturor amendamentelor pendinte care au primit un aviz negativ din partea ANI<sup>96</sup> ar deschide calea pentru modificări mai ordonate și pentru consolidarea cadrului juridic în materie de integritate. Consolidarea legilor privind integritatea, incompatibilitățile și conflictele de interese ar permite luarea în considerare a jurisprudenței și a politicilor de prevenire a corupției și ar asigura o bază stabilă pentru viitor. GRECO ar putea oferi o consiliere utilă pe această temă la elaborarea legislației menționate.

### **Sistemul PREVENT**

*Recomandarea MCV din 2017: asigurarea intrării în funcțiune a sistemului PREVENT. Agenția Națională de Integritate și Agenția Națională pentru Achiziții Publice ar trebui să introducă practica de a întocmi rapoarte cu privire la verificările ex ante pe care le efectuează în cazul procedurilor de achiziții publice și rapoarte cu privire la acțiunile pe care le întreprind în urma acestor verificări, inclusiv în cazul verificărilor ex post, precum și rapoarte cu privire la cazurile de conflict de interese sau de corupție descoperite, și să organizeze dezbateri publice la care să răspundă Guvernul, autoritățile locale, sistemul judiciar și societatea civilă.*

<sup>94</sup> Primul amendament a stabilit un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină existența unui conflict de interese sau a unei incompatibilități, a avut ca rezultat închiderea unui număr mare de dosare în curs de soluționare și a generat îndoieli cu privire la posibilitatea de a impune sancțiuni. Al doilea amendament a introdus un regim de sancțiuni mai puțin aspre în ceea ce privește conflictul de interese în cazul aleșilor locali, care, conform evaluării ANI, nu permite aplicarea de sancțiuni disuasive.

<sup>95</sup> Decizia ICCJ din 16 noiembrie 2020 și Decizia 1/2021 a ICCJ.

<sup>96</sup> De exemplu, o propunere de modificare a Codului administrativ, discutată ultima dată în mai 2020, a rămas pendinte în Camera Deputaților.

Sistemul PREVENT este pe deplin operațional, iar ANI raportează că s-au obținut rezultate pozitive<sup>97</sup>. În special, ANI subliniază faptul că s-a înregistrat o reducere continuă a numărului de cazuri de conflicte de interese de la lansarea sistemului PREVENT, pe măsură ce sporește gradul de sensibilizare în rândul autorităților publice.

*Raportul din noiembrie 2018 a considerat că această recomandare a fost îndeplinită și că punerea sa în aplicare continuă și eficace ilustrează sustenabilitatea acestui sistem.*

### ***Punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești referitoare la membrii Parlamentului***

*Recomandarea MCV din 2017: 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.*

Ultimele două rapoarte MCV au evidențiat întârzieri și neconcordanțe aparente în aplicarea de sancțiuni parlamentarilor în privința cărora, în urma unui raport al ANI, s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă. Rapoartele au evidențiat o posibilă interpretare divergentă a normelor (în special atunci când incidentul de integritate a survenit în cursul unui mandat anterior sau al ocupării unei funcții anterioare) și au 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”.

Cazurile care au generat un conflict între ANI și Parlament în legislatura anterioară au rămas nesoluționate de Parlament, iar sancțiunile nu au fost niciodată aplicate.

Abordarea actualului Parlament este extrem de diferită. În cadrul procesului de validare desfășurat în urma alegerilor, Comisia de validare a Senatului României a solicitat ANI să comunice hotărârile definitive și irevocabile ale instanțelor judecătorești cu privire la incompatibilitățile sau conflictele de interese ale senatorilor aleși. ANI a constatat că niciunui dintre senatorii aleși nu i se aplica interdicția de a ocupa o funcție. Camera Deputaților a solicitat punctul de vedere al ANI cu privire la potențialele incompatibilități ale mai multor deputați, în urma notificărilor transmise de aceștia.<sup>98</sup>

*Experiența din legislatura anterioară pune sub semnul întrebării îndeplinirea acestei recomandări. Noua cooperare proactivă din cadrul noului Parlament ar putea reprezenta un moment de cotitură în ceea ce privește punerea în aplicare a legilor în materie de integritate și a hotărârilor judecătorești definitive referitoare la parlamentari. O abordare similară atunci când se invocă noi cazuri de incompatibilitate sau de conflicte de interese în ceea ce privește parlamentarii care își exercită mandatul ar duce la îndeplinirea acestei recomandări.*

***S-a redus riscul de regres în ceea ce privește obiectivul de referință 2 identificat în 2019 ca urmare a modificărilor cadrului juridic privind integritatea. Există semne încurajatoare conform cărora noua legislatură ar putea stabili o cale clară către***

<sup>97</sup> În 2020, sistemul PREVENT a analizat 19 140 de proceduri de achiziții publice pentru a identifica posibilele conflicte de interese. În 2020, inspectorii de integritate au emis 10 avertismente de integritate, în valoare de aproximativ 11,1 milioane EUR.

<sup>98</sup> Statutul deputaților și al senatorilor prevede că aceștia au la dispoziție un termen de 15 zile pentru a notifica starea lor de incompatibilitate și, după expirarea acestui termen, trebuie să opteze, în termen de 30 de zile, între mandatul de deputat sau de senator și funcția ori funcțiile incompatibile, demisionând potrivit opțiunii lor.

*sustenabilitatea ANI și a cadrului legislativ privind integritatea și către îndeplinirea recomandării restante.*

### **2.3. Obiectul de referință 3: Combaterea corupției la nivel înalt**

#### ***Direcția Națională Anticorupție și lupta împotriva corupției la nivel înalt***

În raportul din noiembrie 2019, Comisia și-a exprimat profunda îngrijorare și a reiterat 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. Raportul din 2019 a recunoscut că atât Direcția Națională Anticorupție (DNA), cât și Înalta Curte de Casație și Justiție au continuat să cerceteze și să sancționeze corupția la nivel înalt și au dat dovadă de profesionalism în circumstanțe foarte dificile, reușind să obțină în continuare rezultate solide. Raportul a concluzionat, de asemenea, că 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.

De la raportul din 2019, situația s-a îmbunătățit. Numirea unui nou procuror-șef al DNA și numirile în alte funcții de conducere din 2020 au dat un nou impuls și au adus stabilitate instituțională. În practică, acest lucru a însemnat acordarea unei atenții sporite asigurării calității anchetelor și a dosarelor trimise în judecată. În 2020, DNA a reușit să obțină rezultate mai bune decât în 2019, cu o creștere a numărului de trimiteri în judecată și o reducere a numărului de dosare de soluționat<sup>99</sup>. S-au înregistrat, de asemenea, progrese la nivelul instanțelor, fiind pronunțate mai multe hotărâri judecătorești<sup>100</sup>. În 2020, a crescut numărul de sesizări din partea cetățenilor și de sesizări din oficiu privind presupuse infracțiuni de corupție, ceea ce reprezintă o schimbare față de tendința descrescătoare înregistrată începând din 2015. DNA consideră că acest lucru este un semn de încredere reînnoită din partea publicului, care fusese grav afectată de atacurile îndreptate împotriva DNA în perioada 2017-2019. De asemenea, în 2020 s-a modificat politica de comunicare a DNA, astfel că numele suspectilor nu mai sunt menționate în comunicatele de presă atunci când anchetele sunt în curs, ceea ce limitează expunerea publică a suspectilor.

Cu toate acestea, există în continuare provocări importante în ceea ce privește sustenabilitatea DNA și ireversibilitatea luptei împotriva corupției. Modificările aduse legilor justiției în perioada 2018-2019 au reprezentat un obstacol major în calea bunei funcționări a DNA, obstacol care va continua să existe atât timp cât aceste modificări sunt în vigoare. Problemele generale cu care se confruntă sistemul judiciar (a se vedea mai sus) au fost în mod special acute pentru DNA<sup>101</sup>. DNA s-a confruntat cu un deficit de resurse

---

<sup>99</sup> În 2020, dosarele au avut ca obiect, în principal, achizițiile publice, luarea sau darea de mita și fraudarea fondurilor europene. De asemenea, DNA a instrumentat 105 dosare de corupție legate de pandemia de COVID-19.

<sup>100</sup> Creșterea reflectă rezultatele tuturor instanțelor care soluționează dosare înaintate de DNA. Înalta Curte de Casație și Justiție a soluționat mai puține dosare: în primă instanță – 3 dosare în 2020 și un dosar în 2021, în ultimă instanță – 4 dosare în 2020. În 2020, au fost suspendat 8 dosare. În ansamblu, Curtea raportează că i-au fost înaintate mai puține dosare. De asemenea, DNA raportează o pondere mai mică a achitărilor din totalul trimiterilor în judecată în 2020, chiar dacă numărul mai mare de soluții de achitare pronunțate în 2019 a fost determinat de dezincriminarea faptelor pentru care inculpații au fost trimiși în judecată.

<sup>101</sup> Printre problemele generale privind resursele umane ale sistemului judiciar care afectează, de asemenea, DNA se numără restricțiile privind delegările și numărul important de pensionari. Printre problemele specifice DNA se numără faptul că cerințele privind vechimea în muncă pentru a putea lucra în cadrul

umane<sup>102</sup>, lucru care a sporit presiunea asupra procurorilor într-un moment în care DNA se confrunta cu provocarea suplimentară de a-și dezvolta propria capacitate tehnică de executare a hotărârilor judecătorești utilizând tehnici speciale de anchetare<sup>103</sup>. În plus, gestionarea eficace a unor dosare de corupție la nivel înalt continuă să fie afectată de activitatea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIJ), care intervine în continuare în dosarele de corupție la nivel înalt în curs de instrumentare de DNA și să provoace întâzieri care riscă să afecteze aceste dosare<sup>104</sup>. Soluționarea de către SIJ a plângerilor împotriva procurorilor înaintate de persoane condamnate pentru corupție a fost considerată, de asemenea, ca reprezentând un mijloc de presiune asupra procurorilor DNA.

Cealaltă provocare importantă în lupta împotriva corupției este absența unor soluții în materie de politică și a unor soluții legislative cu privire la deciziile importante care s-au succedat rapid din 2014 ale Curții Constituționale de anulare sau interpretare a dispozițiilor Codului penal și ale Codului de procedură penală. Această situație a condus la sporirea obstacolelor și a insecurității juridice în ceea ce privește anchetarea, urmărirea penală și sancționarea cazurilor de corupție la nivel înalt. Acest fapt a avut drept consecință respingerea dosarelor în instanță, insecuritatea juridică în ceea ce privește admisibilitatea probelor, precum și reluarea anchetelor sau a proceselor<sup>105</sup>. Nu se știe încă ce impact asupra cauzelor de corupție la nivel înalt în curs de soluționare vor avea deciziile Curții Constituționale privind constituirea completurilor de judecată formate din 3 judecători în dosarele de corupție la nivel înalt și a completurilor de judecată în apel formate din 5 judecători de la Înalta Curte de Casație și Justiție<sup>106</sup>. Într-o decizie recentă, CJUE a statuat că principiul supremației dreptului UE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale cu rang constituțional potrivit căreia o instanță inferioară nu este autorizată să lase neaplicată din oficiu o dispoziție națională care intră în domeniul de aplicare al cadrului MCV și care este contrară dreptului UE. În cazul în care se dovedește că Tratatul UE sau Decizia MCV au fost încălcate, principiul supremației dreptului UE impune

---

DNA s-au modificat brusc la 10 ani, precum și înregistrarea examinării orale de către CSM a candidaților care doresc să ocupe posturi care nu sunt de conducere (spre deosebire de alte departamente de urmărire penală), ceea ce îi descurajează pe candidați. Pentru șefii de secție, cerința privind vechimea în muncă este de 15 ani.

<sup>102</sup> În martie 2021, DNA a raportat că doar 75 % din posturi erau ocupate (din 145 de posturi, 131 de posturi erau ocupate prin numire în funcție și 14 posturi erau ocupate prin delegare) și că 2 posturi de conducere erau vacante.

<sup>103</sup> O hotărâre de guvern în curs de adoptare ar trebui să suplimenteze posturile DNA cu 90 de ofițeri și agenți de poliție judiciară.

<sup>104</sup> A se vedea obiectivul de referință 1 privind legile justiției.

<sup>105</sup> DNA estimează că, în 2020, cel puțin 45 de suspecti au fost achitați ca urmare a deciziilor Curții Constituționale. O decizie recent adoptată de CCR la 6 aprilie 2021 are un impact suplimentar asupra a cel puțin 67 de anchete ale DNA aflate în desfășurare, întrucât cercetările vor trebui să fie reluate.

<sup>106</sup> Deși deciziile Curții Constituționale nu se aplică cauzelor în care s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă, aceste decizii pot avea consecințe asupra cauzelor în curs de soluționare. Decizia privind completurile de judecată formate din 5 judecători a permis, în anumite condiții, introducerea de recursuri extraordinare în cauze în care se pronunțaseră hotărâri judecătorești definitive, în timp ce decizia privind completurile de judecată formate din 3 judecători ar putea implica reluarea procesului cu un nou complet desemnat. DNA raportează că 8 dosare în care sunt implicați 41 de inculpați sunt în prezent suspendate la Înalta Curte de Casație și Justiție, că s-a reluat soluționarea în primă instanță a 10 dosare în care sunt implicați 107 inculpați și că 5 dosare în care sunt implicați 90 de inculpați sunt reluate din faza camerei preliminare. Cererile de decizie preliminară privind anumite cauze sunt în curs de soluționare.



instanței de trimitere să lase neaplicate dispozițiile în cauză, indiferent dacă acestea sunt de origine legislativă sau constituțională<sup>107</sup>.

*Deși acțiunile conducerii DNA și ale guvernului care îi acordă sprijin au îmbunătățit situația, există în continuare unele provocări importante în ceea ce privește sustenabilitatea bunei funcționări a DNA și ireversibilitatea luptei împotriva corupției. Intențiile guvernului de a modifica atât legile justiției, cât și Codul penal și Codul de procedură penală vor fi pași importanți pentru a se asigura o bază mai solidă pentru activitatea de combatere a corupției la nivel înalt.*

### **Ridicarea imunității parlamentarilor**

*Recomandarea MCV din 2017: 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 referitor la deciziile adoptate de camerele sale cu privire la solicitările de ridicare a imunității și ar putea organiza o dezbatere publică astfel încât Consiliul Superior al Magistraturii și societatea civilă să poată reacționa.*

Această recomandare vizează tragerea la răspundere a Parlamentului pentru deciziile sale privind cererile Ministerului Public de autorizare a măsurilor preventive, cum ar fi perchezițiile sau arestările, precum și privind cererile de autorizare a anchetelor cu privire la un deputat sau senator atunci când acesta deține în același timp sau a deținut funcția de ministru. Faptul că nu s-au furnizat motivele în temeiul cărora s-au adoptat deciziile Parlamentului și că, în mai multe rânduri, Parlamentul nu a permis derularea anchetelor au alimentat preocupările legate de obiectivitatea acestor decizii. Raportul MCV din 2019 a salutat faptul că, în iunie 2019, Camera Deputaților și-a modificat regulamentul de procedură și a făcut trimitere în mod specific la criteriile stabilite în raportul Comisiei de la Veneția privind scopul imunității parlamentare și privind ridicarea acesteia<sup>108</sup>. Raportul a încurajat, de asemenea, Senatul să adopte norme similare, dar nu s-a înregistrat nicio evoluție în acest sens.

În perioada de raportare, Camera Deputaților a aprobat, în octombrie 2020, cererea de efectuare a urmăririi penale față de un fost ministru și deputat; Senatul a aprobat, de asemenea, cererea de efectuare a urmăririi penale față de un fost ministru și senator, în pofida unui prim aviz negativ din partea Comisiei juridice.

*Abordarea din Parlament a evoluat într-o direcție pozitivă, iar continuarea eforturilor în ambele camere ar permite o reevaluare a îndeplinirii recomandării.*

***Situația în ceea ce privește obiectivul de referință 3 s-a îmbunătățit de la ultima evaluare efectuată în 2019. Finalizarea reformelor menționate mai sus, atât reforma legilor justiției, inclusiv desființarea SIJ, cât și reforma Codului penal și a Codului de procedură penală, va fi un pas important către îndeplinirea obiectivului de referință.***

<sup>107</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021 în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, punctele 251-252.

<sup>108</sup> În raportul său din martie 2021, GRECO remarcă faptul că se pare că s-a eliminat printr-o scrisoare cerința informală conform căreia organele de urmărire penală trebuiau să depună întregul dosar în cazul urmăririi penale a unui ministru sau a unui fost ministru care este, de asemenea, membru al Parlamentului. GRECO RC4 (2021) 1.

## 2.4. Obiectivul de referință 4: Combaterea corupției la toate nivelurile

### *Strategia națională anticorupție*

*Recomandarea MCV din 2017: 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 efectivă a Strategiei naționale anticorupție (inclusiv cu privire la statisticile referitoare la incidentele de integritate din administrația publică, detalii privind procedurile disciplinare și sancțiunile și informații referitoare la măsurile structurale aplicate în domeniile vulnerabile).*

Progresele înregistrate în ceea ce privește Strategia Națională Anticorupție și, prin urmare, obiectivul de referință 4 reprezintă o prioritate națională cheie pe agenda politică a guvernului. Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 s-a încheiat în 2020, iar Ministerul Justiției raportează că aceasta a înregistrat progrese, deși inegale, în special în domeniile vulnerabile. Strategia pentru perioada 2016-2020 a asigurat îmbunătățirea procedurilor menite să vizeze sectoarele cu risc ridicat care prezintă vulnerabilități la corupție, să sporească transparența instituțională și eficacitatea măsurilor preventive, însoțite de o scădere a incidentelor de integritate și de ameliorarea serviciilor oferite cetățenilor (inclusiv prin intermediul digitalizării). În prezent, sunt în curs de desfășurare o evaluare internă și un audit extern (efectuat de OCDE), cu scopul de a contribui la pregătirea noii strategii naționale anticorupție (2021-2025). Principalele caracteristici ale strategiei pentru perioada 2016-2020 sunt considerate bune practici în rândul instituțiilor participante și vor fi continuate în cadrul următoarei strategii, în special mecanismul de monitorizare *inter pares* și procesul decizional participativ prin intermediul platformelor. Cu toate acestea, Ministerul Justiției a subliniat că eficacitatea strategiei se bazează pe o punere în aplicare specifică specializată, în special pe voința politică de a impulsiona punerea în aplicare a măsurilor în toate administrațiile și instituțiile publice participante, inclusiv la nivel local. Evaluările sunt în curs de finalizare și Ministerul Justiției a organizat o consultare publică privind noua strategie la care vor participa cele cinci platforme anticorupție (care reunesc părțile interesate) și intenționează să propună adoptarea noii strategii naționale anticorupție până la sfârșitul anului 2021. Adoptarea noii strategii pentru perioada 2021-2025 va oferi ocazia de a transpune prioritățile politice ale guvernului în acțiuni concrete.

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 MCV din octombrie 2019, Parchetul General a continuat urmărirea penală eficace a infracțiunilor de corupție și a infracțiunilor asimilate corupției<sup>109</sup>. Cu toate acestea, provocările care afectează lupta împotriva corupției la nivel înalt (a se vedea obiectivul de referință 3) au un impact negativ și asupra anchetelor și a proceselor care țin de competența parchetelor în general. Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului de Interne a efectuat anchete sub coordonarea directă a procurorilor de caz și a desfășurat proiecte de prevenire a corupției în cadrul ministerului.

*Pe scurt, sunt necesare eforturi suplimentare cu privire la strategia națională anticorupție pentru a se asigura o punere în aplicare eficace și intensificarea prevenirii și combaterii corupției în domeniile vulnerabile și la nivel local. Evaluările strategiei și angajamentul*

<sup>109</sup> În 2020, mai mult de jumătate dintre dosare priveau fapte de luare sau dare de mită, cu un accent proactiv pe anchetarea acuzațiilor de corupție referitoare la funcționari din administrația publică (care dețineau funcții electivă de primar și viceprimar, precum și personalul statutar).

*politic ferm vor asigura baza necesară pentru a putea evalua progresele în cadrul mecanismului privind statul de drept.*

#### ***Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate***

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

În 2021, Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) și-a început cel de al cincilea an de activitate și își dezvoltă în continuare activitatea. Pe baza lecțiilor învățate de la începerea activității sale în 2016, ANABI a prezentat o strategie națională pentru consolidarea sistemului de recuperare a creanțelor pentru perioada 2021-2025, care include propuneri legislative de extindere a mandatului său și vizează sporirea capacității de urmărire a creanțelor atât la nivel național, cât și la nivel internațional, consolidarea mecanismelor de cooperare și furnizarea de noi instrumente pentru agenții de poliție și procurori în vederea unei mai bune desfășurări a anchetelor financiare și crearea unui Fond Național pentru Prevenirea Criminalității.

*Rapoartele MCV anterioare au concluzionat că această recomandare este îndeplinită, deoarece ANABI este operațională. ANABI continuă să își desfășoare activitatea în conformitate cu această recomandare.*

***Progresele în ceea ce privește obiectivul de referință 4 ar putea fi accelerate și consolidate prin elaborarea noii strategii anticorupție pentru perioada 2021-2025 și printr-un angajament ferm de a transpune prioritățile politice în acțiuni concrete pe teren, inclusiv în domeniile vulnerabile și la nivel local.***

#### **4. CONCLUZIE**

De la ultimul raport MCV din 2019, situația în ceea ce privește parametrii obiectivelor de referință ale MCV a înregistrat o tendință pozitivă clară. Comisia salută faptul că, în 2021, s-a dat un puternic impuls reînnoit reformei și remedierii regreselor înregistrate în perioada 2017-2019. Ca urmare a acestui fapt, s-au înregistrat progrese în ceea ce privește toate recomandările rămase din cadrul MCV, multe dintre acestea urmând să fie puse dacă progresele rămân constante. Comisia așteaptă cu interes ca autoritățile române să transpună acest angajament în măsuri concrete, legislative și de altă natură. Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021 oferă un cadru clar și o direcție clară în ceea ce privește reformele în curs în vederea îndeplinirii în mod satisfăcător a obiectivelor de referință ale MCV, cu respectarea deplină a statului de drept și a dreptului UE în general. Este esențial ca hotărârea să se reflecte în mod corespunzător în noua legislație care urmează să fie adoptată. Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape evoluțiile prin intermediul MCV până la îndeplinirea obiectivelor de referință și, în paralel, va continua să colaboreze cu România, așa cum colaborează și cu celelalte state membre, în contextul mecanismului general privind statul de drept, care reprezintă o piatră de temelie pentru angajamentul comun al UE și al statelor membre de a consolida statul de drept. Astfel cum s-a arătat în Comunicarea privind statul de drept<sup>110</sup> din septembrie 2020, după încheierea MCV, monitorizarea va continua în cadrul instrumentelor orizontale. Mecanismul privind statul de drept oferă cadrul pentru

<sup>110</sup> COM(2019) 343.

monitorizarea acestor chestiuni în viitor. Comisia are convingerea că România poate îndeplini obiectivele de referință ale MCV dacă aceasta continuă să urmeze actuala tendință pozitivă și dacă adoptă și pune în aplicare cu hotărâre reformele angajate. Comisia este pregătită să ajute autoritățile române în acest sens.