



Bruxelles, 25.1.2017
SWD(2017) 25 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

ROMÂNIA : Raport tehnic

care însoțește documentul

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

{COM(2017) 44 final}

Obiectivele de referință care trebuie atinse de România în temeiul Deciziei Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției¹:

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

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

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

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

Listă de acronime

ANABI: Agenția Națională pentru Administrarea bunurilor Indisponibilizate

ANAF: Agenția Națională de Administrare Fiscală

ANI: Agenția Națională de Integritate

ANAP: Agenția Națională pentru Achiziții Publice

ARO: Biroul de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni

CCR: Curtea Constituțională a României

CVM: Mecanismul de cooperare și de verificare

DGA: Direcția Generală Anticorupție – Ministerul Afacerilor Interne

DIICOT: Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism

DNA: Direcția Națională Anticorupție

HCCJ: Înalta Curte de Casație și Justiție

MJ: Ministerul Justiției

SNA: Strategia Națională Anticorupție

CNI: Consiliul Național de Integritate

INM: Institutul Național al Magistraturii

CSM: Consiliul Superior al Magistraturii

CCA: Comisia de cercetare a averilor

Trimiterile la „rapoartele MCV” se referă la Raportul Comisiei și la raportul tehnic care îl însoțește

Raportul MCV iulie 2012: COM(2012) 410 și SWD(2012) 231 - *O evaluare pe o perioadă de 5 ani a progreselor înregistrate*

Raportul MCV pe 2013: COM(2013) 47– *Raport privind progresele înregistrate în perioada iulie 2012 - decembrie 2012*

Raportul MCV pe 2014: COM(2014) 37 și SWD(2014) 37 – *Raport privind progresele înregistrate în 2013*

¹ Rapoartele MCV anterioare pot fi consultate la adresa: http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_ro.htm

Raportul MCV pe 2015: COM(2015) 35 și SWD(2015) 8 – *Raport privind progresele înregistrate în 2014*

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

1. INTRODUCERE

Prezentul raport tehnic prezintă informațiile și datele pe care Comisia le-a utilizat ca bază pentru analiza sa privind mecanismul de cooperare și de verificare. Aceste informații au fost colectate dintr-o gamă variată de surse. În primul rând, Comisia a avut avantajul de a lucra îndeaproape, cu privire la aspecte ale MCV, cu Guvernul României și cu principalele organisme ale administrației judiciare și ale statului, care au furnizat rapoarte detaliate și la obiect, inclusiv în cursul reuniunilor frecvente^{2,3}. Serviciile Comisiei urmăresc evoluțiile printr-o prezență permanentă în România⁴. Contactele Comisiei cu administrația română în întreaga gamă de politici ale UE contribuie, de asemenea, la obținerea de informații. Activitatea Comisiei este sprijinită, de asemenea, de experți independenți din alte state membre⁵, care participă o dată pe an la o misiune de informare care include vizite la instituții din afara Bucureștiului⁶. De asemenea, Comisia se întâlnește cu organizații neguvernamentale care își desfășoară activitatea în domeniul proiectelor privind reforma sistemului judiciar și combaterea corupției, cu sindicatele judecătorilor și procurorilor, precum și cu reprezentanții comunității de afaceri. Prezentul raport rămâne responsabilitatea serviciilor Comisiei.

De asemenea, Comisia beneficiază în munca sa de diversele studii și rapoarte disponibile, elaborate de instituțiile internaționale și de alți observatori independenți din domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției. De la data stabilirii obiectivelor de referință cuprinse în MCV, au avut loc evoluții majore în ceea ce privește jurisprudența CEDO, standardele și cele mai bune practici internaționale⁷ și disponibilitatea informațiilor comparative privind sistemele judiciare naționale din UE⁸, care au orientat autoritățile române în realizarea reformelor și care permit, totodată, o măsură obiectivă și comparabilă a evoluției sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției din România.

Decizia Comisiei din 2006 cu privire la MCV a definit patru obiective de referință pentru România. Aceste obiective de referință nu au fost modificate niciodată. Evaluarea progreselor României a implicat analizarea condițiilor structurale (cum ar fi prevederile legale, instituțiile și resursele), a rezultatelor și a bilanțului în domeniu, precum și a aspectelor legate de sustenabilitate. În fiecare an, Comisia face recomandări în ceea ce privește fiecare obiectiv de referință pentru a reflecta evoluția și modul în care aceasta poate fi susținută sau extinsă la orizontul de timp al anului următor.

Comisia sprijină, de asemenea, eforturile României de atingere a obiectivelor MCV prin finanțare din fondurile structurale și de investiții europene. În perioada 2007-2013, România a implementat o serie de proiecte în domeniul luptei împotriva corupției și al reformei sistemului judiciar. Suma totală a finanțării acordate din Fondul social european (FSE) a fost de 16 milioane EUR. Principalii beneficiari

² În 2016, serviciile Comisiei au efectuat patru misiuni de informare în România.

³ În 2016, reprezentanții Comisiei au avut reuniuni cu ministrul justiției, ministrul consultărilor publice și dialogului social, ministrul de interne, cu funcționari din Ministerul Justiției, Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF), Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), cancelaria primului ministru, Ministerul Sănătății și Ministerul Educației, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Procurorul General, Direcția Națională Anticorupție (DNA), Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT), Institutul Național al Magistraturii (INM), Inspekția Judiciară, Școala Națională de Grefieri, judecătorii și procurorii de la instanțele din București și Brașov, Agenția Națională de Integritate (ANI), Autoritatea Electorală Permanentă, Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) și, de asemenea, cu președintele și cu membri ai Camerei Deputaților, cu vicepreședintele și cu membri ai Senatului, Curtea Constituțională, cu un consilier prezidențial, cu asociația barourilor (din București și la nivel național), precum și cu Asociația Executorilor Judecătorești.

⁴ Comisia are în București un consilier rezident în materie de MCV.

⁵ În perioada 2007-2016, judecători, procurori și experți anticorupție din BE, DE, EE, ES, FR, IRL, IT, NL, PL, SI, UK au participat la misiuni de informare MCV în Bulgaria și România.

⁶ În perioada 2007-2016, au avut loc misiuni de informare la București, Brașov, Timișoara, Cluj, Constanța și Iași.

⁷ Cele mai importante dintre acestea sunt evoluția jurisprudenței CEDO privind dreptul la un proces echitabil, Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, rapoartele Comisiei de la Veneția privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar și indicatorii CEPEJ.

⁸ Tabloul de bord al UE privind justiția

au fost Ministerul Administrației Publice, Ministerul Justiției, Ministerul Educației și Ministerul Sănătății. Finanțarea din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) a fost investită în acțiuni care vizau proiectele de verificare a integrității (printre care se numără PREVENT - a se vedea mai jos)⁹ și consolidarea capacității agenției pentru achiziții publice, fiind alocat un buget de aproximativ 15 milioane EUR. Fondurile UE vor fi esențiale pentru punerea în aplicare a Strategiei naționale anticorupție și a Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar, iar planurile de acțiune aferente finalizate în 2016 au identificat domeniile care ar putea beneficia de finanțare din fondurile UE. De asemenea, au fost alocate fonduri UE pentru sprijinirea Strategiei în materie de achiziții publice și a Strategiei de reformă a administrației publice.

În perioada 2014-2020, prin Programul privind capacitatea administrativă (din cadrul FSE) se va oferi finanțare în valoare de circa 103 milioane EUR pentru proiecte din domeniul reformei sistemului judiciar, inclusiv 35 de milioane EUR în mod specific pentru lupta împotriva corupției și 35 de milioane EUR pentru sprijinirea îmbunătățirii procesului de achiziții publice. Vor fi investite resurse în valoare de până la 15 milioane EUR din cadrul FEDR în consolidarea capacității și în acordarea de asistență tehnică pentru achizițiile publice, în acțiunile de prevenire a fraudei ale autorităților de management, precum și în Departamentul pentru lupta antifraudă (DLAF). Finanțarea din fonduri UE contribuie, totodată, la stabilitatea obiectivelor cuprinse în strategiile convenite cu Comisia, unele strategii fiind condiționalități *ex-ante* pentru utilizarea fondurilor.

2. PROCESUL JUDICIAR

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

Reforma sistemului judiciar este una dintre cele două teme majore monitorizate în cadrul mecanismului de control și de verificare în România, care se concentrează pe instituirea unui sistem judiciar independent, imparțial și eficient, pe consolidarea consecvenței procesului judiciar și pe îmbunătățirea transparenței și a răspunderii sistemului judiciar.

2.1. Trecerea în revistă a evoluțiilor din cadrul MCV

Deși este dificil de măsurat cu exactitate, există o serie de indicatori clari care pot fi utilizați pentru a se evalua independența sistemului judiciar. Faptul că în România s-a realizat urmărirea penală și condamnarea unui număr mare de politicieni marcanți este un semn că tendința subiacentă a independenței sistemului judiciar este una pozitivă. Aceeași tendință poate fi observată în sondajele de opinie privind percepția asupra independenței sistemului judiciar și a încrederii în acesta¹⁰. Dar, după cum s-a arătat în rapoartele privind MCV, a existat, de asemenea, o reacție la această tendință: au fost frecvente¹¹ criticile exprimate de politicieni și de mass-media împotriva magistraților și a instituțiilor judiciare, iar atacurile împotriva Direcției Naționale Anticorupție au continuat să se intensifice în 2016. Există riscul ca aceste critici să submineze încrederea opiniei publice în sistemul judiciar în ansamblul său, în special atunci când aceste critici vin din partea Guvernului sau a Parlamentului¹².

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) are un rol esențial, deoarece Constituția îl desemnează ca fiind apărătorul principal al independenței justiției. În 2012, Comisia a raportat că „În ultimii cinci ani,

⁹ Sistemul informatic pentru verificări *ex ante* ale existenței conflictelor de interese (a se vedea secțiunea 3.3).

¹⁰ Tabloul de bord al UE privind justiția din 2016, [COM(2016) 199 final], a se vedea graficele 48, 44 și 46. Potrivit sondajelor Eurobarometru ale Comisiei Europene, între 2007 și 2016 încrederea românilor în sistemul judiciar a crescut de la 26% în 2007 până la 35 % în anul 2016. Procentajele cele mai mari s-au înregistrat în anul 2015, cu 48 %, și în 2013, cu 44 %.

¹¹ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final, COM(2014) 37 final, COM(2015) 35 final.

¹² Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Consiliului Europei cu privire la judecători: independență, eficacitate și responsabilități, punctul 18: *Atunci când formulează observații cu privire la hotărârile judecătorilor, puterea executivă și legislativă ar trebui să evite criticile care ar submina independența sistemului judiciar sau încrederea opiniei publice în sistemul judiciar.*

CSM a avut sarcina dificilă de a câștiga încrederea opiniei publice, deoarece nu a reușit inițial să recunoască faptul că protejarea reputației sistemului judiciar face parte din funcțiile sale fundamentale. Deciziile adoptate de CSM în iunie 2012 cu privire la apărarea într-o manieră mai proactivă a independenței justiției și a statului de drept reprezintă măsuri care arată că CSM este mai pregătit să își exercite rolul constituțional și să abordeze problema încrederii publice¹³. În anii care au urmat, rapoartele MCV au subliniat faptul că CSM a pus un accent mai mare pe apărarea independenței și reputației sistemului judiciar, independenței și a imparțialității magistraților, prin eforturi mai sistematice și cu tot mai multă încredere. Procedura în vigoare din 2012, care implică investigarea faptelor de către Inspekția Judiciară (IJ) și o hotărâre a plenului CSM, făcută publică prin comunicate de presă și informări către mass-media, este în prezent bine stabilită¹⁴. CSM consideră că, prin acțiunile pe care le-a întreprins în apărarea independenței justiției, această chestiune a fost luată mai în serios de către cetățeni și politicieni. Cu toate acestea, în rapoartele privind MCV din 2015 și 2016 s-a evidențiat faptul că este dificil să se asigure declarațiilor de presă ale CSM un nivel echivalent de publicitate cu cel al criticilor inițiale¹⁵. Deși hotărârile CSM sunt întotdeauna transmise Consiliului Național al Audiovizualului, acest lucru nu a condus la luarea de măsuri reparatorii eficiente sau la corectarea informației de către canalul mediatic care a lansat sau care a preluat atacurile¹⁶. Prin urmare, în ianuarie 2016, Comisia a recomandat ca noul CSM să stabilească dacă se poate face mai mult pentru a oferi un sprijin corespunzător magistraților care se confruntă personal cu critici care subminează independența sistemului judiciar.

Așa cum s-a subliniat deja în mai multe rapoarte MCV, spațiul acordat unor asemenea alegeri în sfera publică și reacția publică inegală împotriva acestora ilustrează faptul că principiile independenței judiciare nu au fost pe deplin asimilate. Recomandările succesive din partea Comisiei potrivit cărora „în Codul de conduită al parlamentarilor [ar trebui] incluse dispoziții clare care să garanteze respectarea independenței sistemului judiciar de către parlamentari și în cadrul procesului parlamentar” nu s-au concretizat¹⁷. În 2014, a fost elaborat în Parlament un proiect de Cod de conduită care va fi examinat de Parlamentul nou ales, însă acesta nu include dispoziții clare care să garanteze respectarea independenței sistemului judiciar.

Curtea Constituțională are un rol cheie în dezvoltarea în continuare a statului de drept și în consolidarea independenței sistemului judiciar. Rapoartele MCV au evidențiat faptul că, în special de la tulburările ordinii constituționale din 2012, multe decizii ale Curții Constituționale au contribuit la menținerea independenței justiției, în special în ceea ce privește respectarea hotărârilor judecătorești, și au căutat să furnizeze soluții la probleme legate de echilibrul puterilor în stat și de respectarea drepturilor fundamentale care nu au putut fi rezolvate doar de sistemul judiciar¹⁸.

S-a considerat, de asemenea, că rigurozitatea procedurilor de intrare în magistratură a jucat un rol important în procesul de consolidare atât a independenței, cât și a profesionalismului magistraților¹⁹. În perioada 2007-2012, aproape jumătate din noii angajați au intrat în magistratură prin utilizarea dispozițiilor legii care permit admiterea directă, spre deosebire de recrutarea în urma unei formări de doi ani în cadrul Institutului Național al Magistraturii (INM)²⁰. În urma unor recomandări succesive din partea Comisiei, între 2007 și 2012 au fost introduse proceduri de numire mai solide pe baza unor concursuri deschise pentru intrarea în magistratură sau promovarea la Înalta Curte de Casație și Justiție și s-a generalizat formarea în cadrul INM pentru intrarea în profesie pentru toți cei nou-recruțați²¹. Raportul MCV pe 2016 observă faptul că în cazul celor mai multe funcții de magistrat, inclusiv al

¹³ Raportul MCV din iulie 2012.

¹⁴ Rapoartele MCV pe 2014, 2015 și 2016.

¹⁵ COM(2015) 35 final, p. 4, Raportul MCV pe 2016.

¹⁶ Consiliul Național al Audiovizualului a făcut el însuși obiectul unor critici din partea ONG-urilor și în Parlament, iar președintele acestuia face obiectul unei anchete în desfășurare a DNA.

¹⁷ Rapoartele MCV pe 2014, 2015 și 2016.

¹⁸ Rapoartele MCV pe 2013, 2014, 2015, 2016.

¹⁹ Raportul MCV pe 2016.

²⁰ Raportul MCV din iulie 2012, p. 11.

²¹ Raportul MCV din iulie 2012.

funcțiilor de conducere din instanțe și din parchete, posturile se ocupă prin concursuri deschise organizate de CSM și de INM.

Pe parcursul anilor 2011-2016, capacitatea și organizarea INM s-au consolidat în continuare cu personal suplimentar, formare profesională și resurse, inclusiv o finanțare externă importantă, iar programele de formare au continuat să se îmbunătățească și să se adapteze nevoilor sistemului judiciar. În perioada 2011-2016, o parte importantă din programa de formare se axa pe noul Cod civil și noul Cod penal, precum și pe codurile de procedură aferente. S-au dezvoltat, de asemenea, activități de formare la nivel internațional. Totodată, România participă activ în cadrul programelor europene de formare sau la alte programe multinaționale. În 2015, un număr mai mare de judecători, procurori și avocați români comparativ cu media tuturor statelor membre ale UE au participat la activități de formare privind legislația UE sau legislația unui alt stat membru al UE, depășind obiectivele de formare stabilite în Comunicarea Comisiei (2011) 551 privind formarea judiciară europeană²².

În privința numirilor în posturi de conducere din instituțiile judiciare cheie, și anume Înalta Curte de Casație, Ministerul Public și Direcția Națională Anticorupție, precum și din Consiliul Superior al Magistraturii, rapoartele MCV au subliniat în repetate rânduri importanța unor proceduri de selecție transparente și bazate pe merit²³, ca o modalitate de a institui o conducere solidă, de a se evita interferența politică în numirile în posturi de rang înalt și de a susține independența sistemului judiciar. Rapoartele au arătat existența unui bilanț inegal în acest sens²⁴. Raportul CMV din ianuarie 2016 a luat act de faptul că în anul 2016 avea să cunoască o serie de numiri în posturi-cheie și atât procesul, cât și rezultatele urmau să fie un test esențial pentru capacitatea sistemului judiciar de a menține procesul de reformă într-o perioadă de schimbări^{25,26}.

O componentă centrală a inițiativelor privind reforma judiciară o constituie modernizarea legislației. În 2009, România a adoptat noul Cod civil și noul Cod penal și, în 2010, codurile de procedură aferente, în scopul de a moderniza dreptul material și de a îmbunătăți eficiența și consecvența procesului judiciar. În 2011 a intrat în vigoare Codul civil, iar în 2013 a intrat în vigoare Codul de procedură civilă. Raportul MCV pe 2016 constată că tranziția către aplicarea noului Cod de procedură civilă se apropie de sfârșit, marea majoritate a cauzelor aflate acum pe rolul instanțelor intrând sub incidența noilor coduri. Prin urmare, această reformă majoră este aproape finalizată. Cu toate acestea, necesitatea de a se introduce modificări logistice și structurale în cadrul instanțelor a dus la întâzieri succesive în aplicarea anumitor dispoziții, fără să existe un plan clar pentru a se aborda problema modulului de adaptare a instanțelor la cerințele noilor coduri. Raportul MCV pe 2016 a recomandat ca Guvernul și CSM să stabilească un plan clar pentru a se asigura respectarea termenului ianuarie 2017 prevăzut pentru punerea în aplicare a dispozițiilor rămase din Codul de procedură civilă.

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală au intrat în vigoare la 1 februarie 2014. În general, această etapă majoră a reformei este considerată un succes, atât de către magistrați, cât și de către societatea civilă. În rapoartele MCV din 2015 și 2016 se concluzionează că instituțiile judiciare, judecătorii, procurorii și grefierii au demonstrat profesionalism și capacitatea de a face reformele să funcționeze, în condițiile în care Ministerul Justiției a sprijinit în mod constant reformele prin alocări de la buget și de resurse, precum și prin adoptarea modificărilor legislative necesare. Încă de la intrarea lor în vigoare, o serie de evoluții au pus sub semnul întrebării stabilitatea codurilor și au impus adoptarea de urgență a unor modificări, însă acestea sunt pendinte în Parlament de peste doi ani²⁷. În

²² Raportul din 2016 privind formarea judiciară europeană.

²³ COM(2015) 35 final. COM(2014) 37 final. COM(2013) 47 final. COM(2012) 410 final.

²⁴ Raportul MCV din iulie 2011, Raportul MCV din iulie 2012, Raportul MCV din 2013, Raportul MCV din 2014, Raportul MCV din 2015, Raportul MCV din 2016.

²⁵ Procurorul general și procurorul-șef al DNA: mai 2016, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție: septembrie 2016, Consiliul Superior al Magistraturii: alegeri în ultima parte a anului 2016.

²⁶ Procedura de numire a procurorului-șef al DIICOT se aplică și în cazul tuturor posturilor de procuror cu funcție de conducere superioară și adjuncților acestora și include nivelul șefilor de secție din Ministerul Public și din DNA. În total, în 2016, ministrul justiției trebuia să facă numiri pentru 15 posturi de procurori.

²⁷ Rapoartele MCV pe 2015 și 2016.

cele din urmă, pentru a se asigura stabilitatea și securitatea juridică, în 2016, Guvernul a adoptat o serie de ordonanțe de urgență, însă acestea nu au fost încă adoptate de Parlament²⁸.

La momentul aderării României la Uniunea Europeană, una dintre deficiențele recurente identificate era lipsa de consecvență a hotărârilor judecătorești. Toate reformele legislative majore au urmărit să consolideze consecvența mecanismelor. În 2010, mica lege a reformei a reorientat competențele Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ) pe casație și interpretarea consecventă a legislației și a raționalizat mecanismul de unificare pe care îl reprezintă *recursul în interesul legii*. Codurile de procedură civilă și penală au consolidat și mai mult rolul de unificare și casație al ICCJ și a introdus un nou mecanism, *hotărârea preliminară*, pentru a se asigura interpretarea uniformă înainte de pronunțarea unei hotărâri definitive. De la intrarea în vigoare a codurilor de procedură civilă și penală, rapoartele MCV au constatat utilizarea din ce în ce mai frecventă și eficacitatea mecanismelor de unificare juridică²⁹. Pe lângă mecanismele juridice, la nivel managerial, atât ICCJ, Institutul Național al Magistraturii (INM), CSM, serviciul Procurorului General, cât și președinții curților de apel au încurajat sensibilizarea și formarea judecătorilor și a procurorilor în ceea ce privește nevoia de consecvență, au elaborat instrumente online și au organizat reuniuni periodice la instanțele de toate nivelurile pentru a discuta interpretările divergente, sprijinind astfel activitatea juridică a ICCJ, dar și completând-o, prin dezvoltarea unor practici comune de aplicare a codurilor de procedură. Rapoartele MCV au subliniat faptul că aceste eforturi manageriale s-au intensificat odată cu intrarea în vigoare a noilor coduri și au constatat, în 2016, o schimbare de paradigmă culturală în favoarea consecvenței în cadrul sistemului judiciar³⁰.

Disponibilitatea și transparența hotărârilor judecătorești contribuie, de asemenea, la consecvența hotărârilor. Raportul din 2012 a constatat că accesul la hotărârile judecătorești rămâne un impediment major, deoarece numai o parte din hotărârile ICCJ erau publicate online, iar majoritatea hotărârilor instanțelor inferioare nu erau disponibile în mod public, prin urmare au fost întreprinse mai multe măsuri pentru remedierea acestei situații: în primul rând, ICCJ și-a reorganizat complet site-ul internet în 2014 și publică în prezent toate hotărârile (inclusiv hotărârile anterioare) și, în al doilea rând, CSM a elaborat, în cooperare cu asociația barourilor, o arhivă publică online care include toate hotărârile judecătorești (RoLII) și care a devenit operațională la sfârșitul anului 2015.

În rapoartele MCV anterioare au fost identificate o serie de obstacole în calea consecvenței hotărârilor judecătorești. Unele dintre acestea reprezintă probleme care depășesc domeniul de aplicare al MCV, cum ar fi calitatea legislației³¹ și riscurile inerente recurgerii pe scară largă la instrumente precum ordonanțele de urgență ale Guvernului. Alți factori se referă în mod direct la funcționarea sistemului judiciar, cum ar fi calitatea și întârzierea motivărilor hotărârilor judecătorești și problemele legate de volumul de muncă.

Reformele structurale privind administrarea justiției s-au dovedit a avea un impact direct asupra eficacității justiției. Chestiuni precum eficiența și costurile rezonabile ale sistemului judiciar, precum și facilitatea accesului la acesta sunt, în ansamblu, factori importanți care caracterizează un sistem judiciar eficace. În 2007, eficiența procesului judiciar a fost identificată drept o problemă majoră a sistemului judiciar românesc. Sunt bine cunoscute probleme cum ar fi volumul masiv de muncă al judecătorilor din instanțele mari, lipsa masei critice pentru a funcționa la nivelul adecvat de profesionalism cu care se confruntă instanțele și parchetele, precum și numărul insuficient de greffieri, birouri, săli de ședință și echipamente informatice. Reformele structurale reprezintă o responsabilitate partajată, ai cărei protagoniști sunt Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Justiției. În 2012, raportul MCV constata faptul că, deși au fost depuse eforturi importante pentru a crește numărul

²⁸ Sunt pendinte în Parlament 7 ordonanțe de urgență privind Codul civil și Codul Penal, precum și codurile de procedură aferente (dintre care 5 privind Codul penal și Codul de procedură penală).

²⁹ Rapoartele MCV pe 2014, 2015 și 2016.

³⁰ Rapoartele MCV pe 2015 și 2016.

³¹ În general, problema calității legislației nu se aplică legislației redactate de Ministerul Justiției care, având în vedere stabilitatea și calitatea personalului său, a dezvoltat o solidă expertiză judiciară și aplică în mod consecvent consultarea publică și instrumentele transparente de legiferare.

magistraților, activitatea de punere în aplicare a reformelor structurale ale sistemului judiciar în perioada 2007-2012 a fost lentă³², înregistrându-se progrese limitate în ceea ce privește reechilibrarea volumului de lucru între instanțele judecătorești, raționalizarea distribuției teritoriale a instanțelor și a parchetelor³³, precum și în ceea ce privește transferul de sarcini de la judecători la grefieri³⁴. Revizuirea modului de funcționare a sistemului judiciar, întocmită de Banca Mondială în 2013, a oferit pentru prima dată o viziune de ansamblu asupra funcționării sistemului și recomandări globale privind măsurile de reformă. În 2014, un alt studiu privind volumul optim de muncă pentru judecători și grefieri a completat această activitate. Pe baza acestor studii și a recomandărilor MCV, conducerea sistemului judiciar - CSM, Ministerul Justiției, Procurorul General și ICCJ - au definit un plan cuprinzător de reforme structurale, intitulat *Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020*, care cuprinde o viziune privind sistemul judiciar și etapele cheie ale reformelor structurale până în 2020 și care a fost adoptată de guvern în decembrie 2014. În plus, au fost elaborate diferite instrumente de gestionare pentru monitorizarea funcționării instanțelor și parchetelor și a situației resurselor umane³⁵. Planul de acțiune detaliat pentru această strategie a fost adoptat în aprilie 2016, iar punerea lui în aplicare va fi sprijinită de fonduri UE și de împrumuturi de la Banca Mondială. Atunci când măsurile vor fi puse pe deplin în aplicare, utilizatorii sistemului judiciar vor avea beneficii majore, iar cei care lucrează în cadrul sistemului ar trebui să beneficieze de un volum și de condiții de muncă mai adecvate.

Introducerea unei noi legislații a urmărit, de asemenea, creșterea eficienței. Raportul MCV pe 2012 constată că Legea micii reforme adoptate în 2010 a contribuit la accelerarea procedurilor judiciare și la consolidarea eficienței urmăririi penale. Rapoartele MCV din 2015 și 2016 detaliază modul în care intrarea în vigoare a noilor coduri de procedură în 2013 și în 2014 a contribuit la îmbunătățirea eficienței procesului judiciar, deși impactul exact asupra eficienței nu a fost încă stabilit³⁶. Intrarea în vigoare a noilor coduri a fost sprijinită, de asemenea, prin angajamentul substanțial al guvernelor succesive de a contribui la punerea în aplicare a codurilor cu resurse sporite³⁷.

Respectarea și executarea hotărârilor judecătorești reprezintă o parte integrantă a unui sistem judiciar eficace³⁸. Problemele legate de respectarea și executarea hotărârilor judecătorești de către instituțiile

³² Raportul MCV din iulie 2012.

³³ O lege adoptată în 2011 a închis trei instanțe care funcționau și parchetele aferente.

³⁴ Un proiect de lege este pendinte în Parlament încă din 2011.

³⁵ Acesta este un proiect în curs de desfășurare descris în raportul MCV pe 2016, p. 17: CSM a continuat dezvoltarea unor instrumente de monitorizare și gestionare a activităților instanțelor: în plus față de proiectul *RoLII* (a se vedea mai sus), a fost introdusă în unele curți de apel *aplicația de vizualizare electronică a dosarelor cauzelor*, fiind susținută și de barourile locale. *Portalul eMAP* este utilizat de CSM pentru a interconecta informațiile disponibile în diferitele instanțe și pentru gestionarea mai multor activități administrative și de resurse umane, în timp ce sistemul *STATIS* monitorizează activitatea instanțelor în ceea ce privește tratarea cauzelor și în prezent este instalat în toate instanțele.

³⁶ Potrivit celor mai recente date furnizate de autoritățile române, rata de soluționare a dosarelor din inventarul inițial (civil și penal) a crescut de la 69,2 % în 2012 la 75,9 % în 2016. Rata de soluționare a dosarelor noi a crescut de la 48,7 % în 2012 la 62,2 % în 2016, atât în primă instanță, cât și la nivelul tribunalelor. Creșterea este în mod deosebit vizibilă în rata de soluționare a cazurilor de infracțiuni, care este de 87,44 % la nivelul instanțelor de apel, de 107,30 % la nivelul tribunalelor și de 89,77 % în primă instanță. Tabloul de bord al UE privind justiția pe anul 2016 a arătat o tendință similară de îmbunătățire a eficienței generale a instanțelor după 2012. Cu toate acestea, prima analiză realizată de CSM în 2015 cu privire la impactul codurilor a arătat unele domenii clare de vulnerabilitate în care eficiența mai degrabă a scăzut. O analiză ulterioară a confirmat raportul CSM din 2015 cu privire la situația justiției, publicat în aprilie 2016.

³⁷ În ultimii 6 ani, bugetul aprobat pentru sistemul judiciar (Ministerul Justiției, Ministerul Public, CSM, ICCJ) a crescut după cum urmează: 2011 – 676 milioane euro; 2012 – 714 milioane euro; 2013 – 820 milioane euro; 2014 – 1 066 milioane euro; 2015 – 1 008 milioane euro; 2016 – 942 de milioane euro; În mod similar, a crescut în mod semnificativ personalul alocat sistemului judiciar: numărul judecătorilor a crescut de la 4 482 în 2007 la 5 066 în 2016, în vreme ce numărul de posturi ocupate a crescut de la 3 968 în 2007 la 4 499 în 2016. Numărul procurorilor a crescut de la 2 854 în 2007 la 2 961 în 2016, în vreme ce numărul de posturi ocupate a crescut de la 2 240 în 2007 la 2 653 în 2016.

³⁸ Orientările CEDO cu privire la articolul 6: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

statului și de către administrația publică au constituit o temă recurentă a rapoartelor MCV³⁹. Problemele legate de confiscarea bunurilor rezultate din activități infracționale sunt abordate prin dezvoltarea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) (a se vedea secțiunea 5), cu toate acestea s-au luat foarte puține măsuri pentru a se remedia problema respectării hotărârilor judecătorești de către administrația publică, cu toate că și aceasta a fost recunoscută de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO)⁴⁰ drept o deficiență structurală cu impact direct asupra volumului de lucru al instanțelor⁴¹.

Integritatea, transparența și răspunderea în cadrul sistemului judiciar au reprezentat o altă preocupare majoră identificată la data aderării care afectează sistemul judiciar românesc. Aceste preocupări au fost strâns legate de capacitatea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și a Inspecției Judiciare de a asigura un sistem judiciar transparent, răspunzător și eficient și de a menține cele mai înalte standarde de integritate în cadrul sistemului.

În conformitate cu recomandările formulate în rapoartele MCV din 2007, CSM a luat o serie de măsuri vizând îmbunătățirea transparenței sale instituționale și a consolidat obiectivitatea deciziilor de management în cadrul Consiliului (de exemplu, în ceea ce privește numirile)⁴². În 2014, raportul MCV a remarcat că CSM reprezintă interfața centrală dintre sistemul judiciar și cetățenii români și alți utilizatori ai sistemului, și că asumarea de către CSM a unui rol mai proactiv în sensul sporirii încrederii în sistemul judiciar ar fi un demers coerent cu strategia judiciară. Raportul din 2015 a subliniat faptul că interfața cu care interacționează avocații, oamenii de afaceri, organizațiile neguvernamentale și cetățenii în relațiile lor cu instanțele ar putea fi îmbunătățită, iar raportul MCV pe 2016 a invitat noul CSM care își preia funcția în 2017 să adopte măsuri clare pentru creșterea nivelului de transparență și răspundere.

Integritatea în cadrul sistemului judiciar reprezintă un test deosebit de important pentru conducerea magistraturii. În luna martie 2012, CSM a adoptat o strategie de integritate în cadrul sistemului judiciar în scopul sporirii transparenței, îmbunătățirii accesului la sistemul judiciar, consolidării normelor etice și ale integrității, precum și în scopul îmbunătățirii sistemului de răspundere disciplinară. În anii următori, rapoartele MCV au remarcat măsuri sporite adoptate de CSM în scopul de a evidenția importanța integrității, inclusiv mai multe proiecte în materie de integritate care includeau și parteneri internaționali.

Rapoartele MCV au remarcat, de asemenea, o intensificare a anchetelor de corupție inițiate împotriva magistraților, cu un moment de vârf în anii 2013, 2014 și 2015, atribuit unei creșteri a denunțurilor în interes public („whistleblowing”). La sfârșitul anului 2015, DNA a raportat că s-a înregistrat o reducere a numărului de plângeri și de noi cazuri de corupție în sistemul judiciar, considerând că acesta era rezultatul pozitiv al unei scăderi reale ca urmare a toleranței reduse față de corupție în cadrul sistemului. CSM trebuie să autorizeze percheziția și arestarea magistraților și a admis toate cazurile începând din 2007. Începând cu 2012, Consiliul a aplicat, de asemenea, o politică de suspendare a magistraților care fac obiectul unor anchete penale, această politică fiind confirmată ulterior printr-o

³⁹ Rapoartele MCV din iulie 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

⁴⁰ În 2014, Departamentul pentru executarea hotărârilor CEDO al Consiliului Europei a identificat drept o deficiență structurală, în mai multe grupuri de cauze CEDO, neexecutarea sau executarea cu întârzieri semnificative de către administrația publică a hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de instanțe naționale (*grupurile de cauze Săcăleanu și Strungariu*), precum și neîndeplinirea de către autorități a obligațiilor de a asista petenții cu privire la executarea hotărârilor judecătorești definitive privind părți private (*grupul de cauze Ruianu*). În decembrie 2016, România a propus un plan de acțiune pentru a remedia problemele ridicate în cadrul cauzelor *Săcăleanu*. În luna martie 2017 (cu ocazia celei de a 1280-a reuniuni care se va desfășura în perioada 7-9 martie), Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei va examina stadiul executării hotărârilor CEDO privind neexecutarea de către administrație a hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de instanțele naționale în România.

⁴¹ Raportul MCV pe 2016.

⁴² Raportul MCV din iulie 2012: Acestea au inclus eforturile de consolidare a comunicării, extinderea progresivă a site-ului instituției și publicarea online a deciziilor acesteia, inclusiv a deciziilor disciplinare (începând cu 2010), precum și transmiterea în webstreaming a sesiunilor Consiliului începând din 2011.

decizie oficială. În 2014 a intrat în vigoare „Legea care elimină pensiile speciale ale magistraților condamnați pentru corupție”. Aceasta prevede că magistrații condamnați pentru fapte de corupție nu vor primi pensia specială de care beneficiază în mod normal membrii profesiei lor.

De asemenea, CSM are responsabilitatea de a sancționa abaterile profesionale și disciplinare ale magistraților, în special cazurile de comportament neadecvat, de incompetență profesională și de neglijență gravă. Anchetarea unor astfel de cazuri este de competența Inspecției Judiciare. În perioada 2007-2011 au fost adoptate diferite măsuri care au vizat consolidarea Inspecției Judiciare și a sistemului disciplinar pentru magistrați, însă raportul din iulie 2012 a luat act de faptul că progresele în ceea ce privește remediarea deficiențelor Inspecției Judiciare erau lente, și că rezultatele înregistrate pe parcursul celor cinci ani nu au evidențiat schimbări semnificative în ceea ce privește numărul sau tipurile de sancțiuni disciplinare aplicate magistraților. Recomandările MCV au subliniat necesitatea de a se lua în considerare o reformă mult mai riguroasă a Inspecției Judiciare și a sistemului disciplinar. În 2012, o nouă lege a introdus schimbări cu impact profund asupra Inspecției judiciare, consolidând sistemul disciplinar prin sporirea autonomiei Inspecției, extinzând gama de abateri și de sancțiuni disciplinare și eliminând lacunele care afectaseră eficacitatea sistemului disciplinar⁴³. Începând cu anul 2013, rapoartele MCV au remarcat creșterea numărului și a tipurilor de acțiuni disciplinare inițiate de către Inspecția judiciară⁴⁴, și au pus în evidență rolul esențial al acesteia în transformarea sistemului judiciar din România. Acumularea de cazuri de-a lungul anilor a permis acum Inspecției Judiciare să identifice principalele cauze care conduc la acțiuni disciplinare pentru a defini mai bine măsurile de prevenție. Rapoartele Inspecției Judiciare sunt transmise secțiunilor corespunzătoare ale CSM, care decid asupra sancțiunilor. Hotărârile CSM pot fi atacate la ICCJ. Raportul MCV pe 2016 a constatat că lanțul decizional pare să fi devenit mai previzibil și mai consecvent: în comparație cu 2013, CSM raportează mult mai puține diferențe între hotărârile pe care le-a pronunțat și recursurile introduse la ICCJ.

De asemenea, rapoartele MCV întocmite după 2012 au menționat că inspecțiile care nu aveau un caracter disciplinar (inspecțiile orizontale) ale Inspecției Judiciare contribuie la identificarea practicilor divergente în administrarea justiției și deficiențele structurale în gestionarea instanțelor și în gestionarea cauzelor și formulează recomandări în vederea ameliorării acestora.

În decizia Comisiei de instituire a MCV din 2006, lipsa de încredere în recunoașterea și punerea în aplicare, în alt stat membru, a hotărârilor judecătorești pronunțate în România a fost identificată drept o vulnerabilitate importantă pentru cooperarea judiciară în cadrul UE⁴⁵. În prezent, România participă activ la cooperarea judiciară în materie civilă și penală la nivelul UE. România contribuie în mod proactiv la activitățile Rețelei judiciare europene în materie civilă și comercială. În materie penală, România a finalizat transpunerea instrumentelor relevante ale UE și le pune în aplicare, de exemplu în ceea ce privește confiscarea bunurilor rezultate din activități infracționale și cooperarea oficiilor de recuperare a activelor sau participarea în cadrul echipelor comune de anchetă (JIT - *joint investigation teams*). Pe parcursul ultimilor zece ani, numărul de cereri primite și trimise pentru cooperarea reciprocă în materie legală s-a triplat, iar complexitatea cererilor a sporit⁴⁶. Cu toate acestea, persistă anumite obstacole în calea

⁴³ Raportul MCV din iulie 2012.

⁴⁴ Rapoartele MCV pe 2013, 2014, 2015, 2016. În perioada 2013-2016, s-a înregistrat o creștere semnificativă atât a numărului de notificări (2013: 5 018, 2014 - 5 546, 2015: 6 034, 30 octombrie 2016 - 5 871), cât și a numărului de acțiuni disciplinare (2013: 22, 2014 - 30, 2015: 45, 30 octombrie 2016 - 38).

⁴⁵ Considerentul (7) precizează că *În cazul în care România nu ar reuși să atingă obiectivele de referință în mod corespunzător, Comisia poate aplica clauzele de salvagardare în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, în special suspendarea obligației statelor membre de a recunoaște și executa, în condițiile stabilite de legislația comunitară, hotărârile judecătorești și deciziile judiciare din România, precum mandatele de arestare europene.*

⁴⁶ Sursă www.diiicot.ro; Prin rețeaua sa de 15 parchete teritoriale, DIICOT furnizează în mod foarte activ expertiză aprofundată și formare pentru procurori și judecători cu privire la utilizarea practică a instrumentelor UE privind asistența judiciară reciprocă și recunoașterea hotărârilor judiciare în materie

cooperării judiciare⁴⁷. Unul dintre acestea se referă la deciziile luate în alte state de executare a mandatelor europene de arestare (MEA) sau la deciziile de transfer al deținuților care ar avea drept consecință detenția în România a persoanelor în cauză. În primăvara anului 2016, CJUE a hotărât că executarea mandatului european de arestare trebuie amânată în cazul în care există un risc real de tratament inuman sau degradant ca urmare a condițiilor de detenție a persoanei în cauză în statul emitent⁴⁸. Motivul care stă la baza hotărârii este legat de condițiile din închisorile din România - un aspect care, în sine, nu intră în domeniul de aplicare al MCV.

2.2. Independența judiciară: evoluții recente

Independența sistemului judiciar este esențială pentru funcționarea statului de drept și a sistemului judiciar, astfel încât societatea să poată avea încredere în faptul că sistemul judiciar își îndeplinește misiunea în mod imparțial și profesionist. Acest lucru este garantat nu numai prin recunoașterea prin lege, ci și prin practica de zi cu zi. Încrederea este periclitată atunci când există interferențe în cadrul sistemului judiciar, dar și în cazul în care sunt ignorate hotărârile judecătorești. În plus, atacurile la adresa instituțiilor judiciare și a unor judecători și procurori pot avea efecte negative asupra independenței și imparțialității sistemului judiciar. Imixtiunea politică în numirile în posturi de rang înalt este considerată un factor de risc esențial în ceea ce privește independența sistemului judiciar⁴⁹. Consolidarea independenței sistemului judiciar și modul în care instituțiile reacționează la amenințările la adresa independenței sunt, prin urmare, elemente cheie în cadrul oricărei evaluări a eficacității sistemului judiciar.

Sistemul de control și echilibru al puterilor în practică

În 2016, sistemul judiciar (reprezentat de Înalta Curte de Casație și Justiție și de Consiliul Superior al Magistraturii) și Curtea Constituțională au sprijinit în continuare independența sistemului judiciar, în calitate de actori instituționali care contribuie la echilibrul puterilor în stat. Acest rol a fost evidențiat tot mai mult prin vizibilitatea publică a acestor instituții, în special prin pozițiile adoptate de instituțiile judiciare în cursul dezbaterilor parlamentare cu privire la legislația relevantă.

Așa cum se arată mai sus, Curtea Constituțională (CCR) are un rol cheie în ceea ce privește statul de drept și consolidarea independenței sistemului judiciar⁵⁰. Această tendință a continuat cu o serie de cazuri în care Curtea Constituțională a fost solicitată să se pronunțe asupra unor hotărâri luate în Parlament:

- În iunie, CCR a anulat o decizie a Senatului privind reînnoirea parțială a membrilor CSM. CCR a statuat că mandatul CSM are un caracter colegial și că toate mandatele membrilor ar trebui să se încheie în același timp. Sesizarea a venit din partea sindicatului judecătorilor.
- În iulie, CCR a anulat un proiect de modificare a legii privind statutul aleșilor locali adoptată de Parlament în iunie, care ar fi eliminat încetarea mandatului funcționarilor locali aleși (inclusiv

penală. România a intrat în parteneriate strategice cu autoritățile judiciare dintr-o serie de state membre (și țări terțe).

⁴⁷ Un exemplu în materie civilă are ca obiect recunoașterea și executarea în România a hotărârilor judecătorești pronunțate într-un alt stat membru, în special în materia dreptului familiei. În special, România nu recunoaște hotărârile pronunțate în alte state membre în materia tutelei în ceea ce privește minorii români și impune o hotărâre de încuviințare a executării (*exequatur*) privind astfel de hotărâri în România. Această situație, în special, atunci când tutorii minorilor români solicită emiterea de pașapoarte pentru minorii în cauză.

⁴⁸ Cauzele conexe Pál Aranyosi și Robert Căldăraru (C 404/15 și C 659/15 PPU), Hotărârea din 5 aprilie 2016. CJUE a specificat faptul că autoritățile judiciare relevante ar trebui mai întâi să intre în dialog cu scopul de a se elimina riscul de încălcare a drepturilor fundamentale ale persoanei respective. Numai în cazul în care acest risc nu poate fi înlăturat într-un interval de timp rezonabil, autoritatea judiciară de executare trebuie să decidă dacă procedura de predare ar trebui încheiată.

⁴⁹ Comisia de la Veneția a atras atenția organelor de urmărire penală în special cu privire la această chestiune: „Este important ca metoda de selecție a Procurorului General să fie de așa natură încât acesta să câștige încrederea publicului și respectul magistraților și al practicienilor dreptului.” Raportul *European standards as regards the independence of the judicial system – Part II: The prosecution service*, [CDL-AD\(2010\)040](#)

⁵⁰ COM(2015) 35 final, p. 4.

primarii și președinții de consilii județene) condamnați pentru corupție, în cazul în care executarea pedepsei este suspendată. Conform argumentelor CCR, faptul că au fost condamnați printr-o hotărâre judecătorească definitivă înlătură prezumția de nevinovăție și, prin urmare, condamnarea în sine determină pierderea integrității care este fundamentală pentru legitimitatea mandatului. Excluderea persoanelor pentru care executarea pedepsei este suspendată din sancțiunea de încetare a mandatului ar fi creat, astfel, un privilegiu care contravine principiilor constituționale de egalitate în fața legii. Sesizarea a venit din partea Președintelui României.

- În octombrie, CCR a anulat o modificare a statutului deputaților și al senatorilor adoptat în iunie cu privire la dispozițiile privind conflictele de interese în cazul angajării unor membri de familie. Potrivit dispozițiilor, anterior adoptării statutului în 2013 nu exista nicio restricție cu privire la angajarea rudelor parlamentarilor. Modificările au fost adoptate, în vreme ce o serie de cazuri ale ANI privind conflictele de interese ale membrilor parlamentului pentru angajarea rudelor urmau să ajungă în instanță. (A se vedea secțiunea 3.X.)

Amenințări la adresa independenței sistemului judiciar

Anul 2016 a cunoscut o intensificare a criticilor împotriva magistraților și a instituțiilor judiciare, care au vizat, în special, Direcția Națională Anticorupție (DNA). Se poate distinge un tipar al acestor critici în care acuzațiile au fost lansate în dezbatere publică prin intermediul rețelelor sociale, al canalelor de televiziune și chiar pe paginile oficiale ale instituțiilor de stat⁵¹, care apoi au fost multiplicat prin repetarea de către alte canale mass-media. Numeroase alegeri au fost exprimate de funcționari de rang înalt și de personalități publice (de exemplu, fostul președinte al statului, președintele Senatului, deputați, senatori), fapt care le-a conferit, astfel, o mai mare greutate, ceea ce contravine normelor de respectare a independenței judiciare și prezintă riscuri de subminare a încrederii publicului în sistemul judiciar în ansamblul său⁵².

Alegațiile au inclus afirmații potrivit cărora DNA ar fi acționat în mod abuziv, urmând comenzi politice și încălcând legea. Un exemplu de atac personalizat a fost atunci când procurorul-șef al DNA a fost acuzat de plagierea tezei de doctorat, în pofida faptului că o acuzație similară fusese deja respinsă în 2012 de o comisie specializată în materie de educație. Această nouă acuzație prin care se pretindea că membrii respectivei comisii au fost influențați în decizia lor a fost formulată de un membru al Parlamentului care era inculpat în mai multe dosare aflate pe rolul DNA. În decembrie, o nouă comisie academică a respins acuzațiile respective.

Apărarea independenței judiciare de către Consiliul Superior al Magistraturii

Unul dintre rolurile Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) este de a garanta independența justiției. Atunci când consideră că independența justiției poate fi afectată, CSM notifică inspecția judiciară din proprie inițiativă. În 2016, CSM a emis 20 de hotărâri prin care apăra independența sistemului judiciar și 20 de hotărâri prin care apăra reputația profesională, independența și imparțialitatea magistraților⁵³. Marea majoritate a deciziilor CSM au fost reacții la declarațiile împotriva procurorilor DNA.

Așa cum se menționa în rapoartele anterioare, numărul magistraților care solicită reparații în instanță este redus. Procedurile sunt lungi și nesigure - de exemplu, o cauză prezentată de procurorul șef al DNA împotriva unui post de televiziune cu privire la alegeri formulate în 2014, care a fost confirmată

⁵¹ În octombrie 2016, pe site-ul web oficial al Senatului a apărut un articol prin care procurorii erau acuzați că ar recurge la jocuri electorale prin faptul că anchetau cazurile de politicieni înaintea alegerilor, iar membrii Parlamentului erau încurajați să refuze orice cerere de ridicare a imunității. <https://www.senat.ro/StiriSenatDetalii.aspx?ID=DA135DD8-0EBC-47D6-9BC9-E351FA281581>

⁵² Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Consiliului European cu privire la judecători: independență, eficacitate și responsabilități, punctul 18: *Atunci când formulează observații cu privire la hotărârile judecătorilor, puterea executivă și legislativă ar trebui să evite criticile care ar submina independența sistemului judiciar sau încrederea opiniei publice în sistemul judiciar.*

⁵³ În total, CSM a luat 54 de hotărâri dintre care 40 de cereri de apărare au fost admise. Intervalul mediu de timp între admiterea notificării și decizie a fost de 31 de zile. În 2015, CSM a emis 12 hotărâri prin care apăra independența justiției și 7 hotărâri prin care apăra reputația profesională a magistraților.

în primă instanță în octombrie 2015, este încă în curs de judecată în recurs. În Raportul MCV din ianuarie 2016 se recomandă ca noul CSM să evalueze dacă se poate face mai mult pentru a oferi sprijin magistraților care se confruntă personal cu critici care subminează independența sistemului judiciar. CSM acordă doar puțin sprijin în vederea susținerii pe fond a unei decizii CSM de acordare de asistență financiară sau juridică magistraților în astfel de situații (există cazuri în alte state membre în care magistrații beneficiază de consiliere și de asistență financiară pentru inițierea unei acțiuni în încetare sau pentru depunerea unei plângeri penale)⁵⁴ sau de inițiere a unei acțiuni în instanță în nume propriu. CSM a făcut un prim pas prin modificarea protocolului său cu Uniunea Națională a Barourilor din România, oferind magistraților posibilitatea de a beneficia de asistență juridică gratuită atunci când doresc să obțină reparații în instanță pentru a-și apăra reputația profesională. Acordul a fost semnat în iunie 2016, deși nu este clar dacă magistrații au recurs deja la această posibilitate.

CSM intenționează să își facă publice acțiunile în acest sens prin publicarea unor comunicate de presă și a făcut eforturi în direcția creșterii impactului deciziilor sale privind independența sistemului judiciar prin publicarea mai multor comunicate de presă imediat după sesiunile plenare ale CSM, precum și prin notificarea directă, în mod proactiv, a jurnaliștilor, înainte de sesiunea plenară și imediat ce comunicatul de presă a fost publicat. Cu toate acestea, astfel cum figurează în rapoartele MCV anterioare, este dificil să se asigure un nivel echivalent de acoperire mediatică a declarațiilor de presă ale CSM, comparativ cu criticile inițiale.⁵⁵

În afară de CSM, este deosebit de rar ca o autoritate a statului, politician sau mass-media să condamne în mod public criticile aduse sistemului judiciar sau magistraților în mod individual pe motiv că acestea dăunează independenței sistemului judiciar, chiar și după ce stabilește că afirmațiile sunt neadevărate⁵⁶.

Numirile în funcții de conducere în cadrul magistraturii

Rapoartele ⁵⁷MCV au subliniat, în conformitate cu standardele internaționale, importanța unor proceduri de selecție transparente și bazate pe merit pentru numirile în funcții de conducere. În perspectiva unui număr important de proceduri de numire prevăzute în 2016 [între care numirea Procurorului general, a procurorului șef al DNA și a adjuncților acestora, precum și a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ)], Comisia a recomandat în raportul său din ianuarie 2016 că „Ar trebui să se asigure instituirea în timp util a unor proceduri clare și solide pentru numirile în funcțiile de conducere din cadrul magistraturii prevăzute în 2016. Pentru aceasta este nevoie ca, înainte cu câteva luni de fiecare procedură, să se stabilească diferitele etape și criteriile care vor sta la baza deciziilor. Ar trebui să se pună în aplicare o abordare diferită pentru numirile în posturi care nu sunt posturi de conducere la cel mai înalt nivel în cadrul serviciilor de urmărire penală, acordându-li-se persoanelor nou-numite un rol important în selectarea echipelor lor. Ar trebui asigurată transparența tuturor procedurilor” și, în continuare, „Ulterior, ar trebui introdus prin lege, cu sprijinul Comisiei de la Veneția, un sistem mai robust și independent de numire a procurorilor de rang înalt”. În același an au avut loc și alegerile pentru o nouă componentă a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM).

Actuala procedură stabilită prin lege pentru numirea procurorilor de rang înalt este următoarea: Procurorul general a Înaltei Curți de Casație și Justiție, adjuncții acestuia, procurorul șef al DNA, adjuncții acestuia și șefii de secție din cadrul DNA, procurorul șef al DIICOT⁵⁸ și adjuncții acestuia

⁵⁴ De exemplu Franța a reînnoit recent procedura privind apărarea independenței și a reputației magistraților și cu privire la sprijinul financiar furnizat de ministrul justiției.

⁵⁵ COM (2015) 35 final, p. 4.

⁵⁶ În 2014, ministrul justiției l-a apărut în mod public o dată pe procurorul șef al DNA, iar Președintele României și-a exprimat, de asemenea, în mod public preocupările privind independența justiției.

⁵⁷ Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Consiliului Europei; Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene legate de independența sistemului judiciar - *Venice Commission report on European standards as regards the independence of the judicial system*; [Avizul nr. 9 \(2014\)](#) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) din cadrul Consiliului Europei privind normele și principiile europene referitoare la procurori.

⁵⁸ Departamentul de criminalitate organizată și terorism

sunt numiți de Președinte la propunerea ministrului Justiției, cu aprobarea Consiliului Superior al Magistraturii. Toți candidații trebuie să aibă o vechime minimă de 10 ani în calitate de judecător sau procuror. Aceștia sunt numiți pentru o perioadă de trei ani, cu posibilitatea de a fi reînvestiți o singură dată.⁵⁹

Procedura de numire a Procurorului general a început în februarie 2016, după demisia Procurorului general precedent⁶⁰. Ministrul justiției a ales să urmeze o procedură deschisă similară cu cea urmată în 2015 pentru numirea procurorului șef al DIICOT⁶¹. În februarie, ministrul justiției a publicat postul vacant, împreună cu criteriile care trebuie îndeplinite de candidați. În martie, ministrul justiției a decis asupra unei numiri din rândul a patru candidați și a comunicat motivația pentru selectarea candidatului, în cadrul căreia integritatea figura ca un criteriu important. În prima fază a procedurii care constă din selectarea candidatului de către ministrul justiției, candidații nu trebuie să prezenta un proiect de management, iar dialogul cu ministrul nu este public. CSM a intervievat candidatul pe baza proiectului de management al acestuia și al criteriilor stabilite de CSM pentru numirea procurorilor - interviul fiind difuzat -, exprimând un aviz favorabil cu privire la candidat, iar procedura a fost finalizată prin numirea de către Președinte la 28 aprilie 2016.

Pentru numirea procurorului șef al DNA, ministrul justiției a ales să urmeze posibilitatea legală a reînvestirii procurorului șef în funcție, pe baza calității muncii procurorului șef al DNA în cursul primului său mandat, și nu să inițieze o procedură deschisă de selecție^{62,63}. La 25 februarie, ministrul justiției a anunțat public ca urmează să o numească din nou pe doamna Kövesi și a făcut această propunere pe 9 martie. Procedura în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii rămâne aceeași: un interviu public și prezentarea proiectului de management. CSM a aprobat alegerea și procedura a fost finalizată în mai 2016, prin reînvestirea de către Președintele României pentru o perioadă de trei ani.

O procedură similară a fost aplicată pentru numirea procurorilor-șefi adjuncți în DNA. Mandatul adjuncților aflați în funcție a fost reînnoit pentru o perioadă de trei ani. Reînvestirea lor a fost prezentată de ministrul justiției, cu motivarea că bunele rezultate obținute de DNA au fost, totodată, rezultatul unei bune munci de echipă la nivelul conducerii DNA și că ambii candidați și-au dovedit calitatea și profesionalismul prin activitatea lor în mandatul precedent. Consultarea cu Procurorul șef al DNA a avut loc în conformitate cu o recomandare din raportul MCV⁶⁴. O abordare similară a fost adoptată pentru numirea procurorului șef adjunct în DIICOT.

Numirea adjuncților Procurorului General s-a dovedit a fi mai complicată. În iunie, Procurorul General a propus doi adjuncți, dar ministrul justiției a considerat mai întâi că numirile ar trebui să aștepte numirea unui nou ministru în 2017, după alegeri. În consecință, cei doi adjuncți au fost delegați temporar pe funcțiile respective.⁶⁵ Procedura de numire a fost inițiată, în cele din urmă, la jumătatea lunii decembrie 2016. Ministrul justiției a prezentat candidaturile celor doi adjuncți delegați de Procurorul General. Aceștia au fost intervievați de către CSM la 29 decembrie 2016, iar numirea lor pentru un mandat de trei ani s-a finalizat la 30 decembrie 2016.

⁵⁹ Articolul 54 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 303/2004.

⁶⁰ Procurorul General T. Nițu a demisionat la 2 februarie 2016, ca urmare a evenimentelor care au determinat DNA să-l ancheteze pentru complicitate într-un caz de abuz în serviciu. Ulterior, a fost pus sub acuzare în acest dosar.

⁶¹ Raportul MCV pe 2016.

⁶² „Ca ministru al Justiției, înțeleg să iau act de performanța susținută a DNA, să-mi asum funcția pe care o am și să aplic dispozițiile legii prin propunerea de reînvestire a procurorului șef al DNA”. <http://jurnalul.ro/stiri/justitie/raluca-pruna-propune-reinvestirea-laurei-codruta-kovesi-in-funtia-de-procuror-sef-708550.html>

⁶³ O astfel de evaluare este în concordanță cu numeroasele declarații publice din partea observatorilor internaționali, precum și cu aprecierea rezultatelor în timp ale DNA reflectate în recente rapoarte MCV și în concluziile Consiliului.

⁶⁴ COM(2016) 41, p. 13.

⁶⁵ O situație similară a intervenit în 2015, atunci când faptul că nu au fost numiți șefii de secție în cadrul DNA a condus la delegații succesive (Raportul MCV pe 2015 și 2016).

Aceste cazuri nu au fost în măsură să pună în aplicare recomandarea de „proceduri clare și robuste ... cu mai multe luni înainte de fiecare procedură, [cu] diferite etape și criterii care guvernează deciziile ... stabilite”. Această abordare ar fi stabilit un precedent clar. Cu toate acestea, este important să se ia act de faptul că niciunul dintre candidații desemnați nu avea probleme de integritate sau profesionalism, sau controverse în rândurile magistraților sau ale societății civile.

Rapoartele MCV succesive au subliniat o serie de deficiențe inerente în Legea privind numirea procurorilor șefi care pot duce la îndoieli cu privire la independența candidaților⁶⁶. În Europa există diferite tradiții juridice în ceea ce privește numirile în funcții de conducere în cadrul parchetelor. Cu toate acestea, un raport al Comisiei de la Veneția din 2010 cu privire la independența judecătorilor și a procurorilor stabilește principiile directe pe care rapoartele MCV anterioare le-au subliniat deja⁶⁷:

34. „Este important ca metoda de selecție a Procurorului General să fie de așa natură încât acesta să câștige încrederea publicului și respectul magistraților și al practicienilor dreptului.” **Prin urmare, în procedura de selecție ar trebui să fie inclusă expertiza profesională, nepolitică.** Cu toate acestea, este rezonabil pentru un guvern să își dorească să aibă un anumit control asupra numirii, dată fiind importanța urmării penale a infracțiunilor în funcționarea corectă și eficientă a statului, și să nu dorească să acorde unui alt organism, oricât de distins, o carte albă în procesul de selecție. Prin urmare, se sugerează să se examineze crearea unei comisii de numire formate din persoane care să fie respectate de către public și care să aibă încrederea Guvernului.

37. Este important ca Procurorul General să nu fie eligibil pentru o nouă numire, cel puțin nu de către legislativ sau de către executiv. Există un risc potențial ca un procuror care caută să fie numit din nou de către un organism public să se comporte de o asemenea manieră ca și cum ar căuta să obțină favorurile organismului respectiv, sau cel puțin ar fi perceput în acest mod. **Un Procuror General ar trebui să fie numit permanent sau pe o perioadă relativ lungă de timp fără posibilitatea reînnoirii mandatului la sfârșitul perioadei respective.** Perioada mandatului nu ar trebui să coincidă cu mandatul Parlamentului. Acest lucru ar asigura o mai mare stabilitate a procurorului și l-ar face independent de schimbările politice actuale.

Pentru a încuraja o soluție pe termen lung, Comisia a recomandat ca ministrul justiției și CSM să lanseze o dezbatere privind această chestiune în scopul de a se realiza un sistem mai robust și independent de numire a procurorilor de rang înalt, stabilit prin lege, cu sprijin din partea Comisiei de la Veneția. Raportul MCV pe 2016 a menționat că CSM a propus alinierea cadrului juridic pentru numirea procurorilor de rang înalt cu legea care reglementează numirea președintelui ICCJ⁶⁸, ca parte a unui pachet mai amplu de modificare a legilor justiției. (A se vedea, de asemenea, mai jos).

În 2016, Ministerul Justiției a creat un grup consultativ pentru cooperare și consultare privind proiectul de modificare a legilor justiției⁶⁹, compus din reprezentanți ai magistraților de la ICCJ, CSM, Procuratură și de la Institutul Național al Magistraturii (INM), precum și din partea asociațiilor de magistrați. Au fost lansate consultări pentru instanțele de apel și Parchetele de pe lângă Curțile de Apel și au fost organizate reuniuni în diferite locații. Acestea au fost urmate de o consultare publică. Cu toate acestea, intenția ministrului justiției de a prezenta Guvernului, înainte de alegeri, un pachet consolidat privind modificarea legilor justiției nu a putut fi realizată, astfel că eforturile vor trebui continuate în cadrul noului guvern și al noului CSM. Comisia de la Veneția nu a fost consultată încă în ceea ce privește proiectul de lege.

⁶⁶ O analiză similară a fost realizată în cea de-a 4-a evaluare a Grupului de state împotriva corupției (GRECO) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf

⁶⁷ Cu litere îngroșate, extras din raportul Comisiei de la Veneția. Raportul *European standards as regards the independence of the judicial system – Part II: The prosecution service*, [CDL-AD\(2010\)040](#)

⁶⁸ Ca atare, s-ar elimina rolul ministrului justiției în alegerea candidatului, cu excepția cazului în care ministrul este membru al CSM.

⁶⁹ Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind sistemul judiciar și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

În septembrie 2016 a fost numit un nou *președinte al ICCJ* (pentru un mandat de trei ani). Procedura de numire, care constă dintr-un proces de selecție de către CSM și în numirea de către președintele României, a fost deschisă și transparentă. Procedura a reprodus exemple anterioare și pare să fie bine acceptată, deși a existat un singur candidat pentru post, și anume un vicepreședinte al ICCJ. O procedură similară a fost aplicată pentru numirea celor doi vicepreședinți.

Alegerile pentru membrii *Consiliului Superior al Magistraturii*, inclusiv numirea reprezentanților societății civile, au avut loc în acest an, ca urmare a încheierii mandatului de șase ani al Consiliului⁷⁰. Procedura a început printr-un dezacord: în martie 2016, Senatul României a decis că mandatele membrilor CSM sunt individuale, astfel că fiecare trebuie să exercite un mandat complet de șase ani atunci când ocupă o poziție vacantă. Având în vedere că mai mult de jumătate din membri își ocupaseră pozițiile în cursul mandatului CSM, numai o minoritate a membrilor acestuia ar fi fost reînnoiți. În urma unei sesizări a Curții Constituționale de către una dintre asociațiile de judecători, CCR a anulat decizia Senatului și a hotărât că mandatul CSM are o natură colegială și că toți membrii ar trebui să își încheie mandatele în același timp. Prin urmare, procesul electoral a inclus toate posturile.

La organizarea alegerilor din 2016, s-a ținut seama de neajunsurile identificate în cursul alegerilor anterioare. Procedura electorală a fost organizată conform unui calendar prestabilit și public, publicat online și disponibil pe un site web dedicat. Campania electorală s-a adresat în principal magistraților cu drept de vot, iar candidații au putut să își prezinte programele în cadrul instanțelor respective. Programele candidaților au fost disponibile în mod public pe același website dedicat alegerilor CSM din 2016. Procedura a început în iunie și alegerile au fost planificate pentru 27 octombrie și, în cazul unei a doua convocări, pe 2 noiembrie 2016. Listele au fost validate prin decizia reuniunii plene a CSM din 6 octombrie. La data de 22 noiembrie 2016, plenul CSM a confirmat legalitatea procedurii electorale și a validat lista membrilor aleși. După verificări împreună cu Consiliul Național pentru studierea Arhivelor Securității, lista a fost transmisă Senatului, care a validat noul Consiliu la sfârșitul lunii decembrie. Senatul nu i-a numit încă pe cei doi reprezentanți ai societății civile. Noul CSM va începe să lucreze în ianuarie 2017.

Au existat câteva controverse inițiale cu privire la anumiți candidați în timpul verii, dar candidații aleși nu par să dea naștere la controverse în rândul societății civile.

În vederea îmbunătățirii și modernizării gestionării carierelor magistraților, ministrul justiției, pe baza unei propuneri din partea CSM, a propus, de asemenea, modificări suplimentare la pachetul de legi privind justiția, cum ar fi creșterea vechimii necesare pentru promovarea la o instanță superioară. Proiectul prezentat de ministrul justiției propunea, de asemenea, modificarea procedurilor de numire în Inspekția Judiciară, cu un mandat mai scurt și cu un rol mai important pentru CSM în numirea inspectorilor. După cum s-a subliniat în rapoartele MCV anterioare, nu era clar modul în care aceste modificări ar afecta independența Inspekției.

2.3. Noile coduri

Sistemele juridice trebuie să își actualizeze periodic codurile care stau la baza procesului judiciar în dreptul civil și penal. Cerințele impuse de schimbările sociale, evoluțiile în interpretarea drepturilor fundamentale, evoluțiile economice și dispozițiile legislației europene pot impune modernizarea și simplificarea codurilor juridice. Acest lucru poate contribui la îmbunătățirea calității actului de justiție, precum și la eficiența procesului judiciar în ceea ce privește pronunțarea unor hotărâri previzibile și în timp util. Se poate anticipa că astfel de reforme sunt necesare relativ rar, astfel că, de regulă, acestea s-ar baza pe un consens solid și ar fi bine pregătite. Aceste reforme constituie un demers delicat și complex, reprezentând, ca atare, o provocare pentru guvern, legiuitori, sistemul judiciar și practicienii din domeniul dreptului.

Codul penal și Codul de procedură penală: stabilitatea cadrului juridic

⁷⁰ Primul CSM a fost ales în conformitate cu Legea nr. 317/2004 și a fost instalat în ianuarie 2005. De atunci, CSM a fost reînnoit de două ori.

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală au intrat în vigoare în urmă cu doi ani, la 1 februarie 2014. În general, această reformă majoră este considerată a fi un succes, atât de către magistrați, cât și de către societatea civilă. În Raportul MCV din ianuarie 2015, Comisia a recomandat României „să finalizeze cât mai curând posibil modificările care se impun a fi aduse codurilor penale, în consultare cu CSM, ICCJ și cu Ministerul Public. Obiectivul următor ar trebui să fie acela de a se asigura un cadru stabil, care să nu necesite modificări succesive.” Raportul CMV pe 2016 cerea finalizarea în Parlament a fazei actuale a reformei codurilor juridice ale României, prin adoptarea modificărilor care să asigure securitatea juridică și care să respecte opinia instituțiilor judiciare, astfel cum au fost prezentate de Guvern. Cu toate acestea, chestiunea stabilității codurilor rămâne.

Modificarea unor astfel de coduri într-o anumită măsură este inevitabilă. În consultare cu sistemul judiciar, în primăvara anului 2014 Guvernul a propus modificări menite să soluționeze problemele identificate sau să răspundă deciziilor Curții Constituționale. Totuși, aceste modificări nu au primit o atenție prioritară în Parlament și erau încă pendinte la data redactării raportului MCV pe 2016.

La începutul anului 2016, Guvernul a colaborat cu Parlamentul pentru a avansa discuțiile privind modificarea codurilor, însă până la sfârșitul lui aprilie fuseseră adoptate de Parlament numai două serii de modificări aduse codurilor adoptate sub formă de ordonanțe de urgență în 2014 și completate cu modificările bazate pe deciziile Curții Constituționale din 2014 și 2015⁷¹.

Pentru a imprima coerență situației, Guvernul a adoptat o nouă ordonanță de urgență în mai 2016. Aceasta a reunit modificările menite să pună în aplicare deciziile Curții Constituționale (inclusiv principiul oportunității), să transpună directivele UE în domeniul dreptului penal (cum ar fi dreptul la informare în cadrul procedurilor penale) și a inclus toate modificările propuse de Guvern și care erau pendinte în Parlament din 2014. Rezultatul urmărit era să furnizeze stabilitate juridică, deși Ordonanța de urgență a Guvernului nu a fost încă aprobată de Parlament.

În același timp au continuat sesizările la Curtea Constituțională cu privire la dispozițiile Codului Penal și ale Codului de procedură penală (din 2014, Curtea Constituțională a adoptat peste 30 de decizii de anulare a unor dispoziții ale Codului penal și ale Codului de procedură penală). În cursul anului 2016, CCR a adoptat 12 decizii cu privire la anumite dispoziții ale noului Cod penal și ale noului Cod de procedură penală. Majoritatea acestor decizii au vizat consolidarea respectării dreptului la un proces echitabil și a drepturilor ce le revin părților în conformitate cu jurisprudența CEDO. Guvernul a urmărit aplicarea deciziilor CCR prin noi ordonanțe de urgență. Exemple importante includeau decizia CCR care menținea validitatea infracțiunii de *abuz în serviciu*, în conformitate cu Convenția ONU împotriva corupției⁷². Unele excepții de neconstituționalitate au avut un impact major asupra activității sistemului judiciar. În luna februarie 2016, CCR a invalidat principiul oportunității folosit de către procurori pentru a renunța la acuzații în interesul public (peste 130 000 de cazuri au fost soluționate astfel în 2015)⁷³. O altă decizie cheie adoptată în aceeași lună privea restrângerea posibilității autorităților, altele decât parchete sau poliție, de a pune în aplicare măsuri de supraveghere tehnică în anchetele penale.⁷⁴ Anterior deciziei CCR, astfel de măsuri de supraveghere bazate pe mandatul procurorului și aprobate de o instanță erau efectuate, din punct de vedere tehnic, de serviciile de informații. Deoarece decizia CCR ar fi fost imediat aplicabilă, exista riscul ca aceasta din urmă să creeze un vid legislativ în ceea ce privește strângerea de probe și a determinat guvernul să soluționeze urgent problema prin crearea unei noi capacități de urmărire penală prin intermediul unei ordonanțe de urgență, în martie 2016⁷⁵. Ca ordonanță de urgență, noile dispoziții au intrat în vigoare imediat, însă legea trebuie să fie adoptată de Parlament.

În urma unor decizii ulterioare ale CCR, în special în ceea ce privește competența ICCJ de a judeca în căile extraordinare de atac, în octombrie au fost necesare noi modificări și o nouă ordonanță de

⁷¹ OUG3/2014 a fost adoptată la 16 martie 2016; OUG 82/2014 a fost adoptată la 6 aprilie 2016.

⁷² Decizia nr. 405/2016 a CCR.

⁷³ Decizia nr. 23/2016 a CCR.

⁷⁴ Decizia nr. 51/2016 a CCR.

⁷⁵ OUG 6/2016.

urgență⁷⁶. Deși până la sfârșitul lui 2016 s-au înregistrat unele progrese în cadrul procesului parlamentar, având în vedere adoptarea a două ordonanțe de către una dintre Camere, procesul, în ansamblul său, rămâne lent. La sfârșitul legislaturii, toate ordonanțele erau încă în curs de adoptare în Parlament.

Raportul MCV pe 2016 menționa, de asemenea, faptul că parlamentarii au propus o serie de modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală, inclusiv unele modificări care au declanșat o dezbatere publică și reacții negative din partea autorităților judiciare, pe motivul că aceste modificări ar dăuna luptei împotriva corupției și ar reduce capacitatea parchetelor și a judecătorilor de a ancheta sau de a pronunța sentințe în cazul infracțiunilor de corupție. Unele dintre aceste modificări au fost propuse chiar de către parlamentari care erau ei înșiși anchetați sau condamnați pentru fapte de corupție. Până la sfârșitul anului 2016, nu a fost adoptată niciuna dintre aceste modificări, deși unele dintre acestea rămân pe agenda Parlamentului.

Ministrul justiției a modificat legea care permitea reducerea pedepsei în temeiul activității intelectuale desfășurate în închisoare. O serie de personalități condamnate pentru fapte de corupție au beneficiat de această lege, în contextul în care au existat acuzații de plagiat și de recurgere la scriitori-marionetă („ghost-writing”) pentru elaborarea lucrărilor.

Respectarea dreptului la un proces echitabil

Respectarea dreptului la un proces echitabil în conformitate cu jurisprudența CEDO reprezintă un element esențial al Codului penal și al Codului de procedură penală, precum și al procedurilor judiciare penale. Încrederea în respectarea în altă țară a dreptului la un proces echitabil reprezintă baza cooperării judiciare în materie penală. Așa cum s-a menționat în raportul MCV pe 2016, respectarea dreptului la un proces echitabil în materie penală a reprezentat o temă importantă de dezbatere publică, în special în cauzele referitoare la activitatea parchetelor și a instanțelor în cazurile de corupție.

Problema dreptului la un proces echitabil a fost o temă importantă atât în deciziile Curții Constituționale a României (CCR) și ale ICCJ, precum și în declarațiile CSM, DNA și ale sistemului judiciar în ansamblul său. Aceasta este o temă importantă a noilor coduri, care instituie judecătorul „de drepturi și libertăți”, cu rolul de a examina și controla cererile organelor de urmărire penală în ceea ce privește percheziția și arestările. De la introducerea noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală, CCR s-a pronunțat cu privire la câteva chestiuni „deschise” sau a anulat dispoziții, în scopul de a consolida respectarea dreptului la un proces echitabil, în conformitate cu jurisprudența CEDO, în special cu privire la punerea în aplicare a măsurilor de supraveghere electronică exclusiv de către organele de asigurare a respectării legii, și garanții atunci când se aplică principiul oportunității. În toate aceste cazuri, sistemul judiciar s-a adaptat rapid, iar ministrul justiției a reacționat cu celeritate, prezentând modificările legislative necesare.

În iunie 2016, echipa MCV a Comisiei a vizitat Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și Departamentul pentru executarea sentințelor din cadrul Consiliul Europei și a fost informată că, până la momentul respectiv, nu fuseseră admise cereri la CEDO întemeiate pe încălcarea dreptului la un proces echitabil de către organele de urmărire penală (în cazurile de corupție), că se înregistra o îmbunătățire a calității hotărârilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție a României și a sistemul judiciar în ansamblul său și că Marea Cameră a stabilit inadmisibilitatea cauzelor care susțin că sistemul judiciar din România este disfuncțional. Cu privire la acest tip de cauze, echipa MCV a fost informată că tipul de cauze aduse în fața instanței s-a modificat. Se înregistrează mai puține cauze noi în care se invocă durata excesivă a procedurilor civile sau ineficacitatea cercetărilor penale, dar, în același timp, a crescut în mod constant numărul cauzelor legate de condițiile de detenție.

Tema respectării dreptului la un proces echitabil este adesea folosită ca argument în cadrul dezbaterilor publice pentru a se aduce critici sistemului judiciar și pentru a se invoca necesitatea modificării legilor (privind corupția). De exemplu, în toamnă, o cauză introdusă la CEDO împotriva României cu privire la procedurile într-un dosar de corupție a fost citată în dezbaterile publice drept un

⁷⁶ Decizia nr. 540/2016 a CCR. OUG 70/2016.

exemplu de abuz din partea ICCJ. Cu toate acestea, cauza viza o veche problemă procedurală a legislației⁷⁷, pentru care România fusese deja condamnată în alte cauze cu mai mulți ani în urmă și pentru care se formulase deja o soluție juridică, iar ICCJ își adaptase practica încă dinainte de adoptarea noii legi.

Codul civil și Codul de procedură civilă: punerea în aplicare a dispozițiilor finale

Noul Cod civil a intrat în vigoare la 1 octombrie 2011. Noul Cod de procedură civilă a intrat în vigoare la 15 februarie 2013, unele dispoziții ale acestuia urmând să se aplice de la 1 ianuarie 2016⁷⁸. Tranziția către aplicarea noului Cod de procedură civilă se apropie de sfârșit, marea majoritate a cauzelor aflate acum pe rolul instanțelor intrând sub incidența dispozițiilor noului cod, dar există o excepție majoră. Dispozițiile care urmau să intre în vigoare în ianuarie 2016 au fost amânate pentru ianuarie 2017. Aceste dispoziții se referă la soluționarea cauzelor în camera de consiliu, pregătirea dosarelor în faza de apel de către instanța care a pronunțat hotărârea atacată și modificarea plafonului valoric în funcție de care se stabilește competența unei instanțe de a judeca o anumită cauză. Prin urmare, acestea implică o investiție logistică nu numai în termeni de personal, ci și în termeni de clădiri. Nu a existat claritate cu privire la amploarea modificărilor necesare și la modul în care să fie puse în aplicare, astfel că, în ianuarie 2016, Comisia a recomandat ca guvernul și CSM să stabilească un plan clar pentru a se asigura că termenul pentru punerea în aplicare a dispozițiilor rămase din Codului de procedură civilă poate fi respectat.

Acest lucru a necesitat un acord între CSM și Guvern cu privire la necesarul de camere de consiliu al instanțelor, deși ICCJ a recomandat, de asemenea, să se utilizeze oportunitatea creată de această amânare pentru a se finaliza discuțiile juridice în curs cu privire la unele dintre dispozițiile rămase. În decembrie 2016, realizându-se faptul că situația nu avea să fie rezolvată în timp util pentru a se respecta termenul din ianuarie 2017, s-a luat decizia de a se amâna aplicarea celorlalte dispoziții din Codul de procedură civilă pentru încă doi ani, până la 1 ianuarie 2019. Cu toate acestea, în prezent se desfășoară evaluarea necesităților, care urmează să se încheie până la 30 iunie 2017, astfel încât lucrările să poată fi demarate imediat și să poată fi încheiate până la sfârșitul anului 2018.

2.4. Consecvența jurisprudenței și previzibilitatea actului de justiție

Consecvența jurisprudenței a fost termenul utilizat pentru a descrie necesitatea ca, în cauze similare soluționate de instanțe diferite și de judecători diferiți, să se pronunțe hotărâri judecătorești consecvente. Acest lucru este important pentru calitatea și previzibilitatea actului de justiție și pentru răspunderea sistemului judiciar față de societatea în slujba căreia se află⁷⁹. Inconsecvența hotărârilor judecătorești afectează în mod negativ percepția publicului cu privire la sistemul judiciar⁸⁰. Faptul că același sistem de justiție, care utilizează aceleași instrumente juridice, poate pronunța hotărâri foarte diferite în cauze similare, generează incertitudine și poate da naștere chiar la suspiciuni de corupție.

La consecvența jurisprudenței contribuie mai mulți factori: mecanismele juridice de soluționare a inconsecvențelor, organizarea sistemului din punctul de vedere al administrării și al procedurilor, disponibilitatea și transparența hotărârilor judecătorești, precum și sensibilizarea judecătorilor și procurorilor cu privire la nevoia de consecvență și formarea lor în acest sens. Aspectele mai ample privind calitatea administrației publice și a legislației joacă, de asemenea, un rol. În conformitate cu rolul său constituțional, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) are drept principală responsabilitate asigurarea consecvenței jurisprudenței și a interpretării legislației. O parte tot mai mare din activitatea ICCJ se concentrează pe asigurarea consecvenței la nivelul interpretării și al practicii. ICCJ își îndeplinește acest rol prin mecanisme juridice definite și prin reuniuni cu instanțele inferioare.

⁷⁷ În a doua fază a apelului, legea prevedea numai analizarea probelor scrise.

⁷⁸ Articolele XII, XIII, XVIII și XIX din Legea nr. 2 din 1 februarie 2013.

⁷⁹ CEDO a constatat că, în anumite condiții, divergențele din jurisprudență conduc la încălcarea articolului 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, punctele 211-215 http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁸⁰ Ghidul practic privind articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, *civil limb*, punctul 214, http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

Mecanisme de asigurare a consecvenței juridice

Așa cum s-a arătat mai sus, ICCJ dispune de două mecanisme juridice pentru asigurarea consecvenței jurisprudenței și furnizarea unei interpretări consecvente: hotărârile prealabile și recursul în interesul legii. „Procedura de pronunțare a unei hotărâri prealabile” permite unui complet investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță să adreseze întrebări ICCJ pentru a obține o hotărâre interpretativă care să aibă un caracter obligatoriu atât pentru instanța în cauză, cât și pentru cauzele viitoare. Recursurile în interesul legii pot fi utilizate pentru soluționarea problemelor de interpretare a legii atunci când nu există consecvență între hotărâri.

Numărul de cereri de pronunțare a unei hotărâri prealabile este constant. În cauzele penale, în 2016 au fost înaintate 25 de întrebări preliminare și au fost soluționate 24, în comparație cu 2015, când au fost înaintate 35 de întrebări și au fost soluționate 33. În cauzele civile, inclusiv în materie administrativă și fiscală, în 2016 au fost înaintate 82 de întrebări preliminare și au fost soluționate 56, în comparație cu 2014, când au fost înaintate 51 de întrebări și au fost soluționate 47. Acest lucru arată că mecanismele sunt bine stabilite și utilizate de către judecătorii din instanțele inferioare⁸¹.

Celălalt mecanism de unificare, recursul în interesul legii, are în continuare o contribuție substanțială la unificare. În 2016, în materie civilă au fost introduse 20 de recursuri și au fost soluționate 15, iar în materie penală au fost introduse 8 recursuri și au fost soluționate 6.

Acțiunile conducerii sistemului judiciar pentru asigurarea consecvenței hotărârilor

Au loc reuniuni periodice cu secțiile instanțelor, cu curțile de apel, sau între curțile de apel, INM și ICCJ, pentru a discuta chestiuni legate de interpretări și practici divergente. Raportul din ianuarie 2016 a constatat, de asemenea, semne de schimbare de paradigmă culturală în favoarea consecvenței în cadrul sistemului judiciar⁸². Consecvența hotărârilor judecătorești și a practicii judiciare face parte, de asemenea, din subiectele cursurilor de formare pentru judecători și procurori. În cadrul parchetelor există un serviciu special de îndrumare și de analiză care emite, la rândul său, orientări pentru unificarea practicii la nivelul organelor de urmărire penală. CSM a creat un wiki online pentru unificarea jurisprudenței, pe care instanțele pot încărca rezultatele discuțiilor lor interne, și un forum, pe care judecătorii din întreaga țară pot discuta cazurile de practică neunitară. Aceste discuții pot duce la stabilirea unei interpretări comune. Prin inspecțiile tematice pe care le efectuează în instanțe și la parchete, Inspekția Judiciară contribuie, la rândul său, la unificare, prin faptul că face recomandări relevante în cazurile de practici sau de proceduri divergente.

Publicarea jurisprudenței

Punerea la dispoziție online a tuturor hotărârilor judecătorești, cu acces deschis și posibilitatea de a se folosi funcția de căutare, rămâne una dintre modalitățile importante prin care magistrații și toți justițiabilii pot face trimitere la cauze și hotărâri similare. ICCJ continuă să își publice deciziile pe site-ul său internet. Aceasta publică rezumate ale deciziilor sale cheie, precum și textele integrale ale tuturor deciziilor⁸³. Proiectul RoLII (Institutul Român pentru Informații Juridice), care urmează să publice online toate hotărârile judecătorești, a devenit operațional anul trecut. În primele nouă luni ale anului 2016, sistemul a fost accesat de peste 115 000 de ori de către 39 000 de utilizatori. În vreme ce unii judecători au raportat că utilizează cu regularitate și cu succes RoLII, în alte cazuri pare să fie nevoie de intensificarea promovării acestui instrument, inclusiv pentru profesiile juridice și administrația publică.

⁸¹ În reuniunile cu serviciile Comisiei, judecători din București și Brașov au confirmat valoarea procedurilor, pronunțându-se pentru extinderea domeniului de aplicare a acestora.

⁸² Valoarea acestor reuniuni și schimbarea de paradigmă culturală au fost recunoscute în cadrul reuniunilor cu judecătorii din București și Brașov.

⁸³ Baza de date de pe site-ul web al Înaltei Curți de Casație și Justiție include în prezent 13 854 de rezumate ale unor decizii relevante și textul integral al 348 085 de decizii (anonimizate), inclusiv deciziile privind cererile de pronunțare a unei hotărâri prealabile.

Obstacolele din calea consecvenței jurisprudenței

În rapoartele MCV anterioare au fost identificate o serie de obstacole în calea consecvenței jurisprudenței. Unele dintre acestea sunt aspecte mai ample, cum ar fi calitatea legislației, riscurile inerente recurgerii pe scară largă la instrumente precum ordonanțele executive^{84,85}. Reforma planificată a administrației publice⁸⁶, cu sprijinul fondurilor UE, ar putea contribui la promovarea unei abordări coerente a administrației publice cu privire la sistemul judiciar.

Deși fiecare cauză are caracteristicile sale specifice, motivarea hotărârii poate fi utilizată pentru a se explica acele cazuri în care există o aparentă divergență față de cauzele precedente sau față de jurisprudența instanțelor superioare⁸⁷. Acest lucru subliniază importanța formării în ceea ce privește redactarea motivării, precum și necesitatea acordării unui interval de timp suficient. Mai mulți judecători, în special din cadrul instanțelor inferioare, au informat Comisia că nu au destul timp pentru a-și redacta hotărârile la standarde de calitate în termenul prevăzut de lege. Această problemă de eficiență este discutată în detaliu mai jos. În plus, hotărârile judecătorești sunt pronunțate, în timp ce motivarea acestora vine după o lună (dacă nu este întârziată). Această diferență de timp între hotărâre și motivare poate avea, de asemenea, un impact negativ asupra coerenței și calității hotărârilor, și poate alimenta speculațiile cu privire la motivele care au stat la baza hotărârii, precum și neîncrederea sau criticile la adresa instituțiilor judiciare⁸⁸. CSM a raportat că este în desfășurare un proiect-pilot pentru alinierea hotărârilor judecătorești și motivările acestora. A fost remarcată și importanța aplicării uniforme a legii și a executării uniforme a hotărârilor judecătorești de către administrația publică, drept factor care duce la consecvența hotărârilor judecătorești.

2.5. Reformele structurale

Reformele structurale privind administrarea justiției s-au dovedit a avea un impact direct asupra eficacității justiției. Chestiuni precum eficiența, independența și costurile rezonabile ale sistemului de justiție, precum și accesul ușor la acesta sunt, în ansamblu, factori importanți ai unui sistem de justiție eficace. Acest lucru este valabil atât pentru cetățeni, cât și pentru societăți, iar justiția reprezintă un element-cheie al unui climat de afaceri de succes.

Cadrul strategic

În aprilie 2016, Guvernul a adoptat un plan de acțiune privind Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, cuprinzând o planificare detaliată a acțiunilor și instituțiilor responsabile, inclusiv un buget detaliat și sursele de finanțare. Pachetul financiar alocat planului de acțiune pe o perioadă de patru ani (2016-2020) este de aproximativ 509 milioane EUR. Acesta va fi finanțat din bugetul național (54 %), din fonduri UE și de la Banca Mondială. Punerea integrală în aplicare a planului de acțiune va fi esențială pentru îmbunătățirea durabilă a administrării justiției și a încrederii în sistemul judiciar.

În 2016 au fost puse în aplicare măsuri importante în cadrul planului de acțiune. În septembrie a fost instituit Consiliul de management strategic. Membrii acestuia sunt ministrul justiției, președintele CSM, președintele ICCJ și Procurorul General. Consiliul este responsabil cu stabilirea priorităților de ordin general ale sistemului judiciar, inclusiv dezvoltarea și alocarea resurselor umane și materiale, și va urmări punerea în aplicare a măsurilor din planul de acțiune. Se așteaptă ca prin activitatea sa, Consiliul de management strategic să contribuie la abordarea problemelor pentru care responsabilitatea este partajată între mai multe instituții: bugetul, personalul, grefierii, clădirile și sistemele informatice.

⁸⁴ COM (2015) 35 final și SWD(2015) 8 final, p. 14.

⁸⁵ Pentru 2015, Avocatul Poporului raportează faptul că a semnalat 7 excepții de neconstituționalitate, inclusiv 2 privind ordonanțe de urgență ale Guvernului, și a formulat 3 cereri de recursuri în interesul legii.

⁸⁶ http://www.mdrt.ro/userfiles/strategie_adm_publica.pdf

⁸⁷ Divergențele de jurisprudență între instanțele de ultim grad de jurisdicție sau între hotărârile pronunțate de o curte supremă și jurisprudența sa pot duce la încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului (Ghidul CEDO privind articolul 6, punctul 193).

⁸⁸ Au existat cazuri în care hotărârile judecătorești în cazurile de corupție nu au fost înțelese deoarece păreau foarte severe. Drept rezultat, judecătorii au fost criticați aspru în mass-media.

De asemenea, trebuie menționate acțiunile întreprinse de CSM pentru consolidarea integrității în cadrul sistemului judiciar.

Resurse

Ministrul Justiției a continuat să sprijine reforma sistemului judiciar prin asigurarea bugetului pentru sistemul judiciar și prin furnizarea unui număr total de 630 de posturi suplimentare: 342 de posturi de judecători și 168 de posturi de personal auxiliar de specialitate pentru instanțe; 40 de posturi pentru DNA, 40 de posturi pentru DIICOT și 40 pentru Ministerul Public, pentru a permite acestora să își dezvolte capacitatea internă de a pune în aplicare măsuri de supraveghere electronică. În total, bugetul pe 2016 al Ministerului Justiției a fost în jurul sumei de 693 de milioane EUR.

Instrumentele de gestionare a procesului judiciar, eficiența și calitatea acestuia

CSM a continuat să dezvolte instrumente de monitorizare și gestionare a activităților instanțelor și de gestionare a diferitelor activități administrative și de resurse umane: Sistemul *STATIS*, care monitorizează activitatea instanțelor în tratarea cauzelor, a fost extins și îmbunătățit. CSM publică la fiecare șase luni rezultatele indicatorilor cumulați de performanță, punând în evidență punctele forte și punctele mai slabe, precum și măsurile de remediere a acestora din urmă. Se realizează, de asemenea, o analiză a instanțelor cu cele mai bune performanțe pentru a se evidenția bunele exemple și cele mai bune practici. Analiza cumulativă pe parcursul mai multor ani va furniza, totodată, un instrument de politică important pentru gestionarea resurselor umane și a politicilor în domeniul justiției, în general.

S-au depus eforturi și în direcția arhivării electronice la nivelul instanțelor și parchetelor. În special, a fost creat un mecanism pentru transmiterea cazurilor de trimitere în judecată și a recunoașterii vinovăției de la parchete la instanțe prin sistemul electronic de gestionare a cauzelor (ECRIS). CSM, INM și Școala Națională de Grefieri lucrează la standardizarea modelelor electronice de hotărâri judecătorești atât în materie civilă, cât și în materie penală. *Echilibrarea volumului de muncă*

Problema dezechilibrului privind volumul de muncă este o veche problemă abordată în cadrul MCV. Există un grup de lucru comun care caută soluții practice, cum ar fi modificarea jurisdicției teritoriale. De exemplu, anul acesta CSM a propus modificarea zonei geografice acoperite de unele instanțe. Chestiunea parchetelor mici constituie, de asemenea, o preocupare majoră pentru Procurorul General.

O altă problemă care are impact asupra volumului de muncă al instanțelor este repetitivitatea cauzelor, cele mai multe dintre acestea fiind, în principal, acțiuni inițiate de cetățeni împotriva administrației publice, care par să creeze o sarcină inutilă. Acest aspect a fost menționat în rapoartele MCV anterioare și în contextul consecvenței jurisprudenței și al executării hotărârilor judecătorești, dar are consecințe și asupra eficienței. Identificarea cauzelor echivalente și a hotărârilor juridice pertinente poate îndeplini, de asemenea, un rol de sprijin pentru grefierii cu pregătire în domeniul juridic. Cu toate acestea, proiectul de lege prin care s-ar fi modernizat statutul grefierilor și s-ar fi creat o nouă categorie de grefieri - grefierii judiciari, care ar fi putut prelua unele dintre sarcinile administrative ale judecătorilor -, se află încă în Parlament. Ministerul Justiției a propus relansarea acestei dezbateri. În paralel, de asemenea, CSM a finalizat, în tandem cu Țările de Jos, un proiect privind activitatea grefierilor, care a condus la o serie de recomandări pe care CSM are intenția să le aplice în instanțele din România⁸⁹.

⁸⁹ Activitățile din cadrul proiectului au evidențiat probleme sistemice grave, îndeosebi lipsa acută de resurse umane și o reglementare excesivă, care duce la birocrație. Soluții propuse: punerea la dispoziție a unui număr optim de judecători și grefieri pentru a permite o mai bună calitate a actului de justiție, prin menținerea numărului de judecători și creșterea numărului de grefieri, necesitatea de a se modifica legislația primară și secundară pentru o gestionare optimă a resurselor umane, necesitatea unei legislații mai flexibile, precum și intrarea în vigoare a anumitor modificări legislative care ar permite transferul de sarcini de la judecători la grefieri și descentralizarea în cazul unora dintre autoritățile de gestionare în materie de resurse umane, obiective realizabile doar dacă CSM și Ministerul Justiției își asumă responsabilitatea, corespunzător competențelor lor legale.

Executarea hotărârilor judecătorești de către administrația publică

„Dreptul la executarea cu promptitudine a unei hotărâri judecătorești definitive și obligatorii este parte integrantă din „dreptul la o instanță” prevăzut la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului. Altfel, prevederile articolului 6 alineatul (1) ar fi lipsite de orice efect util. Acest lucru este cu atât mai important în contextul procedurilor administrative. Prin urmare, protecția efectivă a justițiabilului și reinstituirea legalității presupun obligația autorităților administrative de a respecta hotărârea.”⁹⁰ „Refuzul unei autorități de a lua în considerare o hotărâre a unei instanțe superioare – conducând, în mod potențial, la o serie de cauze în contextul aceluiași set de proceduri, ignorarea repetată a hotărârilor pronunțate – este, de asemenea, contrar dispozițiilor articolului 6 alineatul (1)”⁹¹.

Problemele legate de executarea hotărârilor judecătorești de către administrația publică sau instituțiile statului au fost semnalate în mod repetat în rapoartele și recomandările MCV, deși nu sunt disponibile statistici privind aplicarea efectivă. Rapoartele⁹² au menționat diferite probleme:

- Reticența Parlamentului sau a altor autorități publice de a pune în aplicare sancțiunile care decurg din hotărârile definitive și irevocabile în cazurile ANI.
- Întârzierea privind executarea sau neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive împotriva statului, cum ar fi rambursarea impozitelor, drepturile de pensie sau oprirea lucrărilor atunci când o instanță a hotărât că autorizația de construcție este ilegală⁹³.
- Reticența autorităților publice de a aplica rezultatul unei hotărâri judecătorești definitive într-un caz, la cazuri similare (inclusiv reticența de a aplica interpretările obligatorii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție). În consecință, instanțele sunt nevoite să trateze cauze repetitive⁹⁴.
- Dificultăți sau reticență din partea Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) în executarea hotărârilor de confiscare în cauzele penale. Estimările realizate de Ministerul Justiției și de parchete cu privire la recuperarea efectivă de către stat dau cifre între 5 și 10 % din sumele confiscate prin hotărârile judecătorești definitive.

Există unele semne de progres cu privire la primul și la ultimul punct, de exemplu, cooperarea intensificată dintre Agenția Națională de Integritate și celelalte autorități publice sau prin noua agenție de recuperare a activelor. Cu privire la celelalte două puncte în discuțiile cu Ministerul Justiției, au fost raportate mici progrese⁹⁵.

Relația cu Baroul

Discuțiile dintre serviciile Comisiei și Asociația Barourilor din România și Baroul București raportează o îmbunătățire în relațiile instituționale cu CSM, instanțele și Ministerul Justiției, dar se remarcă faptul că raporturile cotidiene în instanță pot rămâne dificile. În ansamblu, de ambele părți nu pare să se manifeste o dorință de îmbunătățire a relației. O modificare propusă la Legea privind organizarea profesiei de avocat a condus la creșterea tensiunii: se propune să se acorde o imunitate avocaților, lucru care, din punctul de vedere al Guvernului, ar depăși jurisprudența CEDO și ar putea constitui un obstacol în calea urmăririi în justiție a actelor de corupție. Proiectul de lege a fost aprobat

⁹⁰ Ghid cu privire la articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului – Dreptul la un proces echitabil (*civil limb* - dimensiunea civilă).

⁹¹ Ibid nota de subsol 90.

⁹² Rapoartele MCV pe 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

⁹³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut aceasta ca fiind o problemă structurală în România și problema este monitorizată și urmărită în mod specific de către Consiliul de Miniștri al Consiliului Europei.

⁹⁴ Exemple: taxa de mediu anulată de CEJ. Toți cetățenii au trebuit să meargă în instanță în mod individual pentru a fi rambursați până când cazul a fost soluționat, în cele din urmă, printr-o hotărâre de guvern. Interpretările furnizate de ICCJ la calcularea pensiilor ca urmare a modificărilor aduse legii nu sunt aplicate în alte cazuri de către Administrația pensiilor.

⁹⁵ A se vedea nota de subsol 40.

de Parlament în octombrie, dar a fost contestat la Curtea Constituțională de către Guvern și de către Președinte.

Integritatea în cadrul sistemului judiciar

Integritatea în cadrul sistemului judiciar reprezintă un test deosebit de important pentru conducerea magistraturii, cu consecințe asupra reputației justiției în general.

În 2016, DNA a trimis în judecată 7 judecători și 8 procurori⁹⁶. Instanțele au pronunțat condamnări definitive împotriva a 9 judecători. DNA a confirmat tendința de anul trecut, și anume că se înregistrează, în prezent, o reducere a numărului de plângeri și de noi cazuri de corupție în sistemul judiciar. CSM a aprobat măsuri preventive privind magistrații, cum ar fi arestarea preventivă, percheziționarea și reținerea, cifrele indicând o ușoară scădere față de 2015, și a suspendat din serviciu 14 judecători și 16 procurori,

În acest sens, studiile efectuate au evidențiat faptul că este important ca ierarhia din sistemul judiciar să fie atentă la orice risc în materie de integritate a judecătorilor și procurorilor și ca magistraților să li se ofere îndrumări corespunzătoare cu privire la normele privind conflictele de interese sau incompatibilitățile. În mod ideal, aceste măsuri ar putea fi extinse și la magistrații-asistenți și la grefieri. Cea de-a patra evaluare a GRECO include, de asemenea, recomandări privind orientările adecvate pentru judecători și procurori și creșterea capacității de reacție a CSM, a Inspecției Judiciare și a conducerii sistemului judiciar în general la riscurile în materie de integritate din cadrul sistemului judiciar⁹⁷. Un proiect finalizat anul trecut a recomandat numirea unor consilieri de etică la nivelul instanțelor pentru a oferi sfaturi practice magistraților⁹⁸. În mai 2016, CSM a instituit consilierii de etică pentru instanțele de apel, tribunale și parchete, inclusiv pentru Direcția Națională Anticorupție și Direcția pentru Investigarea Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism; ulterior sistemul a fost extins și la CSM, Institutul Național al Magistraturii, Școala națională de grefieri și Inspecția Judiciară. Aceste demersuri fac parte din obiectivele Strategiei naționale anticorupție pentru sistemul judiciar. Cu toate acestea, decizia a declanșat rezistența în cadrul sistemului, deoarece consilierii de etică sunt percepuți mai degrabă ca fiind controlori, mai degrabă decât consilieri. Unul dintre sindicatele judecătorilor a contestat decizia în instanță. În prezent, decizia este suspendată până la pronunțarea hotărârii definitive.

În fiecare an, ca parte a declarației lor de avere, incompatibilități și interese, judecătorii trebuie să declare, de asemenea, că nu desfășoară nicio activitate pentru serviciile de informații (SRI). Aceste declarații sunt verificate de CSAT (Consiliul Suprem de Apărare a Țării), din oficiu sau în temeiul unei notificări introduse de CSM. În mai 2015, în urma unei cereri formulate de Uniunea Națională a Judecătorilor din România (UNJR), CSM a sesizat oficial CSAT pentru a verifica declarațiile, ca urmare a alegațiilor privind existența unor agenți SRI sub acoperire în rândul magistraților. Verificările finalizate recent de CSAT în ianuarie 2016 au declanșat o controversă cu privire la procedura urmată, iar UNJR a solicitat o monitorizare.

Acțiuni disciplinare

CSM are responsabilitatea de a sancționa abaterile profesionale și disciplinare ale magistraților, în special cazurile de comportament neadecvat, de incompetență profesională și de neglijență gravă. Anchetarea unor astfel de cazuri face parte din atribuțiile Inspecției Judiciare. În ansamblu, în 2016 s-au înregistrat mai puține acțiuni și sancțiuni disciplinare față de 2015. În 2016, Inspecția Judiciară a dispus luarea de măsuri disciplinare în cazul a 52 dintre cele 6 304 sesizări privind abateri disciplinare. Rapoartele Inspecției Judiciare sunt transmise secțiilor relevante ale CSM, care au emis 28 de decizii privind judecătorii (au fost acceptate 20 de cazuri și respinse 8) și 10 decizii privind procurorii (au fost acceptate 5 cazuri, 3 cazuri au fost admise parțial și au fost respinse 2). CSM a aplicat 20 de sancțiuni

⁹⁶ dintre care 2 procurori-șefi și un procuror general al unei Curți de Apel.

⁹⁷ Ibid nota de subsol 66.

⁹⁸ Raportul MCV pe 2016.

judecătorilor și 8 procurorilor. Sancțiunile aplicate sunt similare celor aplicate anul trecut (avertisment, scăderea salariului lunar, suspendarea din funcție și excluderea din magistratură).

3. CADRUL DE INTEGRITATE ȘI AGENȚIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE

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

În prezent, România are un cadru cuprinzător privind integritatea funcționarilor publici, precum și o instituție independentă care contribuie la aplicarea acestor norme și aplică sancțiuni (care pot fi atacate în instanță). Cadrul de integritate definește atât situațiile de incompatibilitate privind ocuparea de funcții oficiale, cât și situațiile de conflicte de interese de natură administrativă. Un aspect important al acestei activități este acela de a se lua măsuri în primul rând pentru a se evita conflictele de interese, contribuind astfel la prevenirea corupției.

De la ultimul raport MCV, Agenția Națională de Integritate (ANI) a continuat să trateze un număr mare de cazuri. Agenția a inițiat un număr semnificativ de cazuri noi, care, la fel ca în anii precedenți, au reflectat în continuare preocupări în materie de integritate, în special cu privire la politicienii locali⁹⁹. Cadrul juridic privind incompatibilitățile și punerea în aplicare a rapoartelor ANI, chiar și a celor confirmate de hotărâri judecătorești, au continuat să fie puse sub semnul întrebării. În perioada premergătoare alegerilor locale și generale din 2016, ANI a întreprins activități de prevenire mai ferme în vederea promovării respectului față de cerințele de integritate în ceea ce privește toți candidații.

În raportul MCV pe 2016, recomandările privind integritatea au vizat continuarea eforturilor în ceea ce privește asigurarea consecvenței jurisprudenței hotărârilor în materie de integritate și asigurarea faptului că hotărârile judecătorești de suspendare din funcție a parlamentarilor sunt aplicate în mod automat de Parlament; punerea în aplicare a verificării *ex ante* a conflictelor de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice prin intermediul programului „Prevent”, întreprinderea de măsuri pentru a se asigura respectarea normelor în materie de integritate în contextul organizării alegerilor și, într-un sens mai general, punerea accentului asupra măsurilor de prevenire a situațiilor de incompatibilitate și de conflict de interese și îmbunătățirea acceptării de către public și punerea efectivă în aplicare a normelor în materie de incompatibilitate.

3.1. Trecerea în revistă a evoluțiilor din cadrul MCV

Legea de înființare a Agenției Naționale de Integritate (ANI) a fost adoptată în 2007 și consolidată printr-o Ordonanță de urgență a Guvernului din același an. ANI a fost înființată ca o autoritate administrativă independentă competentă pentru verificarea averilor, a incompatibilităților și conflictelor de interese ale funcționarilor publici și aleși. Cu toate acestea, în primăvara anului 2010, elemente centrale ale cadrului juridic al ANI au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională și, în absența unui cadru juridic, ANI și-a încetat activitatea timp de mai multe luni. A fost adoptată o nouă legislație și, în septembrie 2010, a intrat în vigoare Legea nr. 176/2010. Activitățile ANI se întemeiază în prezent pe legea nr. 176/2010¹⁰⁰. Tot în 2010 au fost înființate comisiile de cercetare a averilor pentru a servi drept filtru în etapa de urmărire penală în cazurile de averi nejustificate care depășesc 10 000 EUR.

Adoptarea, în 2010, a Legii nr. 176/2010 privind înființarea ANI a fost însoțită de discuții dificile în Parlament, care au vizat alte aspecte decât cele cuprinse în modificările necesare pentru respectarea deciziei Curții Constituționale. Acest lucru a fost simptomatic pentru punerea sub semnul întrebării a legitimității ANI într-un sens mai general, prin propuneri periodice în Parlament de a se redeschide

⁹⁹ În 2016, 75 % din cele 263 de cazuri de incompatibilitate, 82 % din cele 123 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă și 59 % din cele 51 de cazuri de conflicte de interese de natură penală au avut ca obiect primari, viceprimari, consilieri locali sau consilieri județeni.

¹⁰⁰ Raportul MCV din iulie 2012.

legea ANI. Aceste provocări au devenit mai puțin frecvente după 2013. Cu toate acestea, cadrul juridic în materie de integritate, setul de legi care definesc situațiile de conflicte de interese și incompatibilitățile pentru funcționarii publici sau pentru funcționarii aleși sau numiți au continuat să fie contestate, ceea ce a condus la unele modificări constând în eliminarea unor activități din sfera de cuprindere a incompatibilităților sau a conflictelor de interese.¹⁰¹

În 2014, Curtea Constituțională a fost solicitată să se pronunțe cu privire la problema dacă interdicția generală de participare la alegeri, pentru un interval de trei ani în temeiul legii ANI - care se aplică persoanelor față de care s-a constatat existența conflictului de interese ori starea de incompatibilitate ori averi nedeclarate - se aplică tuturor funcțiilor alese și nu doar funcția avută la momentul la care a avut loc încălcarea. Curtea Constituțională a confirmat această poziție. Cu toate acestea, problema a fost ridicată din nou în Parlament, deși modificările care vizau limitarea interdicției de participare la alegerile generale pentru aceeași funcție nu au fost adoptate¹⁰².

Consiliul Național de Integritate (CNI) asigură controlul politic asupra ANI, garantând independența și monitorizând activitatea acesteia. Membrii CNI sunt numiți de Senat din partea partidelor politice, reprezentanți ai administrației locale și ai societății civile, reprezentând principalele instituții și sectoare vizate de activitățile ANI. Până la sfârșitul anului 2011, relația dintre CNI și ANI a fost una dificilă, iar Comisia și-a exprimat îndoiele cu privire la faptul că CNI își exercita efectiv rolul¹⁰³. Cu toate acestea, în ultimii ani, rapoartele MCV au remarcat rolul activ al CNI în susținerea capacității ANI de a-și îndeplini atribuțiile în mod eficace. Aceasta a inclus susținerea menținerii cadrului juridic al ANI și solicitarea unor resurse suficiente pentru ANI, inclusiv în Parlament, precum și luarea de poziție în mod public atunci când instituțiile publice nu au aplicat sancțiunile impuse în temeiul legii (în special, atunci când rapoartele ANI au fost confirmate în instanță) și atunci când conducerea ANI a făcut obiectul unor atacuri politice și din partea mass-mediei¹⁰⁴. De asemenea, CNI a organizat cu succes concursurile pentru numirile în conducerea ANI¹⁰⁵.

Obținerea de rezultate de către ANI în ceea ce privește anchetarea cazurilor de averi nejustificate, incompatibilități și conflicte de interese de natură administrativă a demarat lent și a fost întreruptă de vidul legislativ din 2010. Cu toate acestea, amploarea activității sale a crescut în mod progresiv, ca urmare a mai multor acțiuni care au utilizat evaluări ale riscurilor specifice și a prioritizării cazurilor celor mai grave¹⁰⁶. Între 2010 și 2016, ANI a finalizat 12 297 de dosare, dintre care în 2 167 de dosare s-au făcut constatări specifice. Acest bilanț a crescut în mod semnificativ începând cu 2013¹⁰⁷ și a

¹⁰¹ Rapoartele MCV pe 2014, 2015, 2016, 2017. Exemple recente: în 2015 a fost adoptată o lege care permite primarilor și reprezentanților județeni să facă parte din consiliile de administrație ale asociațiilor interregionale de interes public. În 2016, Parlamentul a adoptat o nouă modificare la Legea nr. 161/2003 prin care au fost eliminate incompatibilitățile pentru primari și aleși locali în ceea ce privește participarea în consiliile de administrație ale societăților comerciale care furnizează servicii de utilități. Legea este acum atacată la Curtea Constituțională.

¹⁰² 3 propuneri de modificare a Legii ANI nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și 3 propuneri de modificare a Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea actelor de corupție. Unele dintre aceste propuneri au ajuns până pe agenda sesiunii plenare a camerei decizionale, dar aceste propuneri nu au fost adoptate. Întrucât ele nu au fost nici respinse, rămân pendinte pentru noul Parlament.

¹⁰³ Raportul MCV din iulie 2012.

¹⁰⁴ Rapoartele MCV din iulie 2012, 2014, 2015, 2016.

¹⁰⁵ Rapoartele MCV din iulie 2012, 2014, 2015, 2016.

¹⁰⁶ În perioada 2008-2012, ANI a efectuat aproximativ 7 000 de verificări și a elaborat aproximativ 250 de rapoarte de incompatibilitate, 37 de rapoarte de conflicte de interese de natură administrativă, 24 de rapoarte privind suspiciuni legate de averi nejustificate și a transmis procurorilor 239 de sesizări cu privire la posibile infracțiuni, peste 70 % din aceste verificări fiind inițiate *ex officio* de către agenție. (Raportul MCV din iulie 2012).

¹⁰⁷ Cu 342 de cazuri de incompatibilitate, 80 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă, 16 cazuri de suspiciune de averi nejustificate și 45 de sesizări privind posibile conflicte de interese de natură penală doar în 2013 (raportul MCV din 2014).

rămas stabil, în pofida perturbării cauzate la nivelul conducerii de demisia președintelui ANI ca urmare a inițierii anchetei penale cu privire la activitatea care a precedat mandatul președintelui în cadrul agenției¹⁰⁸. În aceeași perioadă, cooperarea cu autoritățile judiciare și administrative s-a îmbunătățit în mod semnificativ, astfel că marea majoritate a notificărilor către ANI sunt acum notificări externe¹⁰⁹. În fiecare an, rapoartele ANI vizează funcționari și politicieni de la toate nivelurile și din toate partidele politice¹¹⁰. Marea majoritate a rapoartelor ANI sunt contestate în instanță, însă rata de confirmare a rapoartelor ANI de către instanță depășește în mod constant 80 %. ANI își face cunoscută activitatea prin publicarea pe pagina sa de internet a unor comunicate de presă prin care informează publicul cu privire la constatările sale și la deciziile definitive și irevocabile.

O provocare majoră în cazurile de integritate este faptul că situațiile de conflicte de interese de natură administrativă sau incompatibilitățile sunt definite în multe legi diferite, astfel încât întregul cadru juridic este complex și poate fi ambiguu. Sunt multe exemple în care acest lucru a condus la decizii în primă instanță care au fost anulate de instanța de recurs. În 2012, raportul MCV recomanda deja că *Guvernul și ANI ar trebui să colaboreze pentru a elabora și a propune acte legislative de îmbunătățire a cadrului de integritate*. Această cale nu a fost, totuși, urmată, și, în diferite momente, atât Ministerul Justiției, cât și ANI au invocat drept motiv de îngrijorare faptul că dezbaterile parlamentare asupra unui proiect de lege consolidat ar putea să conducă la diluarea cadrului de integritate (preferând să se bazeze pe jurisprudență în vederea unificării interpretărilor divergente). Această preocupare a fost sporită de o serie de modificări în acest sens care au trecut cel puțin de o Cameră a Parlamentului, uneori fără dezbateri sau consultare publică. Atât ANI, cât și ministrul justiției s-au opus unei serii de astfel de modificări, altele au fost contestate de către Președintele României și trimise la Curtea Constituțională¹¹¹. Au fost introduse totuși modificările legislative care nu au fost convenite cu ANI și cu Guvernul (a se vedea nota de subsol 101).

Încă de la înființarea ANI, rapoartele MCV au evidențiat rezistența față de punerea în aplicare a rapoartelor ANI, chiar și atunci când au fost confirmate printr-o hotărâre judecătorească, precum și reticența instituțiilor și autorităților responsabile de a aplica sancțiunile prevăzute de lege (care constau, în general, fie în demiterea din funcția publică, fie în amenzi administrative). În 2012, în raportul MCV se observa „*Timp de mai mulți ani, rapoartele Comisiei au semnalat în mod constant urmărirea necorespunzătoare a cazurilor ANI de alte autorități administrative și judiciare și au formulat o serie de recomandări în acest sens*”¹¹². Încă din 2014, ANI a monitorizat mai îndeaproape aplicarea rapoartelor sale și a aplicat sancțiuni administrative atunci când autoritățile nu au acționat^{113,114}. Rapoartele MCV succesive au pus în lumină faptul că punerea în aplicare a rapoartelor ANI privind membrii parlamentului, chiar și atunci când sunt confirmate prin hotărâre a instanței, a fost pusă sub semnul întrebării¹¹⁵. O decizie a Curții Constituționale cu privire la acest aspect și noul

¹⁰⁸ Rapoartele MCV pe 2014, 2015 și 2016.

¹⁰⁹ În 2010, erau aproximativ 90 % notificări din oficiu, iar în 2016, proporția scăzuse la 38 %.

¹¹⁰ Rapoartele MCV pe 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

¹¹¹ De exemplu, o lege adoptată în iunie 2016 cu scopul de a permite membrilor Parlamentului de a angaja rude, fără a se afla în conflict de interese. La momentul respectiv, un număr de cauze de acest gen erau pendinte în instanțe. Această modificare a fost contestată la Curtea Constituțională și a fost anulată (Ref).

¹¹² Raportul MCV pe 2012 (p. 22).

¹¹³ Agenția monitorizează în permanență punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile privind averile nejustificate sau conflictele de interese și incompatibilitățile. După ce instanța a pronunțat o decizie definitivă și irevocabilă, aceasta este comunicată autorităților prevăzute de lege cu competențe, după caz, în ceea ce privește confiscarea activelor, eliberarea din funcții publice sau aplicarea altor tipuri de sancțiuni aplicabile persoanelor față de care s-a constatat averea nejustificată, incompatibilitatea sau conflictul de interese. În paralel, agenția publică pe site-ul său internet un comunicat de presă destinat opiniei publice (inclusiv numele în cazul persoanelor pentru care s-au pronunțat hotărâri definitive și irevocabile). În cazul în care există autorități sau instituții care nu au aplicat sancțiunile stabilite de instanțele judecătorești, agenția poate să aplice amenzi contravenționale. (Raportul ANI pe 2014.)

¹¹⁴ Între 2010 și 2016, ANI a aplicat 203 amenzi administrative pentru sancțiuni nedisciplinare aplicate după ce actul care le stabilește a rămas definitiv.

¹¹⁵ Rapoartele MCV pe 2013, 2014, 2015, 2016.

Statut al deputaților și al senatorilor, adoptat în 2013, care a clarificat procedura de urmat de către fiecare Cameră în caz de incompatibilitate sau de conflict de interese, nu au reușit să pună capăt cazurilor în care legislația nu a fost pusă în aplicare sau să accelereze aplicarea de sancțiuni^{116, 117}.

Normele în materie de integritate au un rol de prevenție, vizând, în primul rând, evitarea conflictelor de interese și reducerea riscului de corupție. Începând din 2014, ANI a întreprins activități în materie de prevenție în scopul de a clarifica formalitățile privind completarea și transmiterea declarațiilor de avere și de interese, precum și de a explica regimul juridic privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Activitatea ANI în materie de prevenție s-a dezvoltat în continuare și a sporit în contextul pregătirii alegerilor locale și generale din 2016. În plus, ANI a creat PREVENT, un sistem de detectare *ex ante* a conflictelor de interese potențiale în achizițiile publice pentru a împiedica atribuirea contractelor în cazul în care se detectează eventuale conflicte de interese și nu sunt puse în aplicare măsuri corective. Acestea vor completa verificările *ex-ante* ale Agenției pentru Achiziții Publice (ANAP). Legea privind instituirea sistemului PREVENT a fost adoptată de Parlament în octombrie 2016.

Rezultatele pozitive obținute de ANI sunt atestate și de faptul că aceasta a făcut obiectul unei atenții crescute din partea altor țări interesate să-și dezvolte propriul cadru de integritate¹¹⁸.

1.2. Agenția Națională de Integritate în 2016

Capacitatea instituțională

Capacitatea instituțională a Agenției Naționale de Integritate (ANI) este consolidată în continuare. La sfârșitul anului 2016, ANI avea 111 angajați, comparativ cu 104 în 2015. Sunt 48 de inspectori în materie de integritate, cu un volum mediu de lucru de 81 de dosare. Funcția de vicepreședinte este în continuare vacantă, întrucât procedura a fost amânată din cauza logisticii interne a Consiliului Național de Integritate, însă în prezent a fost lansat un concurs, care este prevăzut să se finalizeze în februarie 2017.

ANI a raportat în continuare faptul că există o bună cooperare cu instituțiile care gestionează direct dosarele sale: Comisiile de cercetare a averilor, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), precum și Procuratura Generală. De asemenea, ANI a colaborat strâns cu Ministerul Justiției la elaborarea Strategiei naționale anticorupție. De asemenea, ANI a raportat că s-a exercitat mai puțină presiune externă asupra agenției și a personalului său.

Bilanț – conflicte de interese, averi nejustificate, incompatibilitate

În 2016, bilanțul înregistrat de ANI a fost stabil în comparație cu anii anteriori. ANI a finalizat 1 635 de dosare și a constatat 263 de cazuri de incompatibilitate, 123 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă, 51 de cazuri de conflicte de interese de natură penală și 25 de cazuri de discrepante semnificative între venituri și averi. Cazurile vizează 94 de primari, 137 de consilieri locali, 89 de viceprimari și 5 parlamentari. ANI a notificat urmărirea penală în 19 cazuri în care exista o suspiciune suficientă privind săvârșirea unei infracțiuni. Agenția și-a continuat politica de comunicare constând în publicarea tuturor hotărârilor definitive și irevocabile¹¹⁹.

¹¹⁶ Rapoartele MCV pe 2014, 2015, 2016.

¹¹⁷ ANI raportează că, din 2010, au rămas definitive 51 de cazuri de incompatibilitate (22) și de conflicte de interese de natură administrativă (29) în ceea ce privește 50 de deputați și senatori. În medie, Parlamentul a aplicat sancțiuni disciplinare la aproximativ 8 luni după ce rapoartele de evaluare referitoare la deputați și senatori au rămas definitive în cazurile de incompatibilitate și la 6 luni în cazurile de conflict de interese. În 4 cazuri nu s-a aplicat nicio sancțiune.

¹¹⁸ Finlanda, Franța, Bulgaria, Spania (Regiunea Catalonia), Moldova.

¹¹⁹ <http://www.integritate.eu>

Un procent ridicat din deciziile ANI sunt contestate în instanță, dar rata de confirmare în instanță a deciziilor ANI rămâne de peste 80 %. În 2016, au rămas definitive și irevocabile hotărârile pronunțate în 216 cauze¹²⁰. Rapoartele succesive privind MCV au subliniat problema pe care o reprezintă durata procedurilor judiciare în cazurile ANI, întrucât sancțiunile pot fi aplicate numai în cazul în care hotărârea este definitivă și irevocabilă. Întârzierile mari (uneori de peste doi ani) riscă să afecteze obiectivul în materie de prevenție al legilor în materie de integritate¹²¹. Această situație a fost pusă pe seama volumului mare de lucru al secțiilor de contencios administrativ, în special din ICCJ¹²². Eforturile Secției de contencios administrativ din ICCJ de a accelera cazurile ANI par să fi dat rezultate, întrucât în 2016 s-a înregistrat o creștere semnificativă a numărului de hotărâri definitive în cazuri de incompatibilitate și de conflict de interese.

ANI raportează o ameliorare globală în ceea ce privește punerea în aplicare a hotărârilor judecătorești definitive referitoare la averi nejustificate sau la conflicte de interese și incompatibilități și pune acest lucru pe seama politicii sale de a monitoriza îndeaproape toate cauzele definitive, notificând autoritatea disciplinară relevantă și impunând amenzi în cazul în care autoritatea nu aplică sancțiunile stabilite de lege. Până în 2015, în cazurile de incompatibilitate 82 % din persoanele aflate în situație de incompatibilitate și-au încheiat mandatul ori au demisionat/au fost demise din funcție. Până la sfârșitul anului 2016, această cifră a crescut la 86 % din persoanele aflate în situație de incompatibilitate și, în același timp, numărul hotărârilor definitive a crescut în mod semnificativ. Astfel, rezultă că sancțiunea a fost aplicată pentru aproape toate noile hotărâri definitive din 2016, ceea ce reprezintă o îmbunătățire importantă în raport cu anii precedenți¹²³.

Chiar dacă raportul MCV pe 2012 a prezentat concluzii mixte privind Comisia de cercetare a averilor (CCA), raportul MCV pe 2014 a constatat o normalizare a procedurilor dintre ANI și CCA. Până la sfârșitul anului 2016, ANI a raportat faptul că, în total, în toate cazurile de averi nejustificate, au fost identificate peste 26 de milioane EUR, fiind virată deja la bugetul de stat suma de 3 milioane EUR, și alte 430 000 EUR urmează să fie confiscate în legătură cu 16 acțiuni în instanță câștigate până în prezent. Numărul de cauze care se află în continuare pe agenda CCA este, totuși, ridicat, iar procedura globală este lentă, mai mult de jumătate din cauzele notificate de ANI în 2010 fiind încă pendinte. Judecătorii din CCA ar dori să modernizeze legislația și să o facă mai eficientă, de exemplu prin crearea mai multor comitete care să analizeze dosarele (care să îndeplinească și alte sarcini).

În ceea ce privește conflictele de interese în materie penală, în 2016, ANI a notificat 51 de cazuri Parchetului General, care atribuie în continuare aceste cauze procurorilor experimentați din instanțele de apel¹²⁴. În 2016, organele de urmărire penală au soluționat mai multe dosare decât în anii precedenți: 378 de cauze de conflicte de interese. 48 de cauze au fost trimise în instanță¹²⁵, din care 13 au fost notificate de către ANI. Un rezumat pentru o perioadă de zece ani furnizat de serviciile Parchetului General arată că, din 2013, există un bilanț stabil în ceea ce privește trimerile în judecată, spre deosebire de doar câteva cazuri trimise în instanță de Ministerul Public în perioada 2007-2012. De asemenea, după 2012, numărul dosarelor soluționate de către Ministerul Public a crescut, concomitent cu numărul de notificări, astfel încât în prezent există un număr mare de cauze pendinte¹²⁶. Serviciul de îndrumare și control al Parchetului General întocmește cu regularitate analize

¹²⁰ 146 de cazuri de incompatibilitate, 68 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă și 2 cazuri de averi nejustificate. Instanțele au pronunțat, de asemenea, 9 sentințe (de condamnare cu suspendare) în cazuri penale de conflicte de interese.

¹²¹ Rapoartele MCV pe 2012, 2014, 2015, 2016.

¹²² Cu toate că Secția de contencios administrativ a crescut în mod semnificativ numărul de soluții pentru dosarele ANI în acest an, judecătorii se confruntă cu un volum de muncă foarte ridicat, și anume, în ansamblu, 7 000 de dosare în materie administrativă, inclusiv aproximativ 700 de dosare ANI.

¹²³ Raportul MCV pe 2015.

¹²⁴ Procurorul General nou-nunmit are, de asemenea, o expertiză solidă în domeniul conflictelor de interese.

¹²⁵ În ceea ce privește 54 de inculpați, dintre care 17 primari, 4 viceprimari, 2 membri ai Parlamentului, 6 consilieri locali, 1 director de spital.

¹²⁶ În 2007, au existat 77 de dosare care trebuiau soluționate și 47 de dosare soluționate, în timp ce în 2015 au fost înregistrate 236 de dosare soluționate și 966 de dosare care trebuiau soluționate.

ale tipologiei cazurilor de conflicte de interese trimise în instanță¹²⁷. Aceste analize îi ajută pe procurori să identifice domeniile prioritare de anchetă.

1.3. Cadrul juridic și jurisprudența în materie de incompatibilități

Impactul în termeni de prevenție al cadrului de integritate se bazează pe o lege clară pentru toți, precum și pe sancțiuni previzibile privind incompatibilitățile și conflictele de interese. În trecut au existat exemple clare de hotărâri contradictorii ale instanțelor, ceea ce a subminat eficacitatea acestora¹²⁸.

În Raportul MCV 2016, Comisia a recomandat să fie continuate eforturile pentru asigurarea consecvenței jurisprudenței în ceea ce privește hotărârile în materie de integritate, iar jurisprudența consolidată să fie pusă la dispoziția instanțelor inferioare. Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) are un rol esențial în stabilirea jurisprudenței în cazurile de incompatibilitate, pronunțând, din 2008 până în prezent, sute de hotărâri în cazuri de incompatibilitate și conflicte de interese. Activitatea Secției de contencios administrativ a ICCJ a fost prezentată într-un tabel care conține jurisprudența ANI, organizat în funcție de tipurile de incompatibilități recurente și furnizând soluțiile aplicate în astfel de cazuri. Tabelul care cuprinde jurisprudența este actualizat o dată la șase luni și este publicat pe site-ul internet al ICCJ. Atunci când sunt identificate probleme de interpretare, au loc discuții în cadrul secției propriu-zise, iar interpretarea este stabilită pe baza opiniilor exprimate de majoritate. Instanțele inferioare au raportat că fac trimitere constantă la practica uniformă în cadrul ICCJ în ceea ce privește cazurile ANI și recunosc utilitatea accesului lor la jurisprudență. De asemenea, ANI pune la dispoziție jurisprudența pe site-ul său internet și o promovează în scopuri de prevenție.

În 2016, modificările aduse cadrului de integritate au fost puse în continuare pe agenda Parlamentului fără o dezbatere prealabilă privind interesul general care stă la baza schimbărilor. În octombrie 2016, Parlamentul a adoptat o nouă modificare la Legea nr. 161/2003, eliminând incompatibilitățile în cazul primarilor sau aleșilor locali care îi împiedică să facă parte din consiliile de administrație ale societăților comerciale care oferă servicii de utilități. Legea a fost contestată la Curtea Constituțională. Alte inițiative în curs de adoptare în parlament ar elimina situațiile comune de incompatibilitate sau ar restrânge interdicția de participare la alegeri timp de trei ani¹²⁹.

1.4. Integritatea și Parlamentul României

În același timp, continuă să existe probleme în punerea în aplicare a legislației în ceea ce privește deciziile ANI, chiar și atunci când sunt confirmate de o hotărâre judecătorească clară. Automatismul cu care Parlamentul execută hotărârile judecătorești definitive ce confirmă deciziile Agenției Naționale de Integritate este un aspect care a fost abordat cu regularitate în rapoartele anterioare privind MCV¹³⁰.

Articolul 7 din Statutul senatorilor și al deputaților reglementează modul în care Parlamentul ar trebui să procedeze atunci când se constată incompatibilitatea unui parlamentar. Chiar dacă mandatul acestuia încetează în mod automat la data la care hotărârea de incompatibilitate devine definitivă și irevocabilă,¹³¹ sunt necesare alte măsuri pentru a se garanta executarea acesteia. Președintele Camerei

¹²⁷ De exemplu: primari sau viceprimari care au semnat contracte pentru închirierea de fânețe comunale de către asociații (printre membrii acestor asociații se numără și membri de familie ai acestor autorități), care, ulterior, au primit subvenții substanțiale pentru agricultură; aleșii locali sau funcționarii publici care atribuie contracte întreprinderilor pe care le controlează.

¹²⁸ COM (2015) 35 final, SWD(2015) 8 final, Raportul MCV 2014.

¹²⁹ 3 propuneri de modificare a Legii ANI nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și 3 propuneri de modificare a Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, pentru prevenirea și sancționarea corupției. Unele propuneri au avansat, fiind pe ordinea de zi a plenului Camerei decizionale, însă aceste propuneri nu au fost adoptate. Având în vedere că acestea nu sunt respinse, ele vor fi incluse pe agenda noului Parlament.

¹³⁰ COM (2015) 35 final.

¹³¹ Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, articolul 7 alineatul (2): *Încetarea mandatului de deputat sau de senator datorată incompatibilității are loc:... c) la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești prin care se respinge contestația la raportul Agenției Naționale de*

trebuie să ia act de încetarea mandatului de deputat sau de senator și supune chestiunea la vot în plenul Camerei în care devine vacant locul deputatului sau al senatorului¹³².

În 2016, patru cazuri de incompatibilitate a deputaților au devenit definitive și irevocabile¹³³. În trei cazuri din cele patru, Camera Deputaților a revocat mandatul. În unul dintre cazuri, acest proces a necesitat o perioadă mai mare de șase luni, deși un caz a fost încheiat în mai puțin de o lună. În unul dintre cazuri, deputatul era încă membru al Parlamentului la încheierea legislaturii 2012-2016¹³⁴. Cu toate acestea, candidatura sa la alegerile parlamentare din 2016 a fost respinsă de către Biroul Electoral Central, întrucât făcea obiectul unei interdicții de trei ani (a se vedea mai jos).

Unul dintre cazurile prezentate în raportul MCV din ianuarie 2016¹³⁵, care a fost considerat definitiv de ANI, întrucât nu a fost atacat în instanță în termenele legale, a cunoscut, în cele din urmă, o răsturnare de situație la Curtea de Apel, care a admis acțiunea în aprilie 2016. Deputatul a fost reinstalat în Camera Deputaților (în legislaturile anterioare). ANI a formulat apel împotriva hotărârii, iar cauza se află acum pe rol la ICCJ.

În 2016, în Camera Deputaților, patru cazuri de conflict de interese în materie administrativă au devenit definitive și irevocabile (deși unul dintre cazuri a fost retrimis la Curte). Pronunțarea hotărârilor a durat și în aceste cauze mai multe luni, dar în toate cele patru cauze Parlamentul a aplicat sancțiuni disciplinare – deși, în unul dintre cazuri, acesta și-a schimbat ulterior hotărârea și nu s-a aplicat sancțiunea disciplinară de reducere temporară a salariului.

La 21 decembrie, ANI a notificat noul Parlament cu privire la două cazuri referitoare la parlamentarii aleși¹³⁶.

1.5. Verificări ex ante și activități de prevenire

Sistemul electronic PREVENT vizează detectarea automată a situațiilor potențiale de conflicte de interese în domeniul achizițiilor publice înainte procedurii de selecție și de atribuire a contractelor. Acesta se va aplica tuturor procedurilor, indiferent de sursele de finanțare. Un element esențial al sistemului electronic PREVENT este faptul că autoritățile contractante sunt obligate să completeze efectiv formularul de integritate, iar necompletarea informațiilor solicitate va conduce în mod automat la suspendarea procedurii de achiziții publice. În cazul în care sistemul detectează o situație potențială de conflict de interese, emite un avertisment către autoritatea contractantă, astfel încât să poată fi luate măsuri corective înainte de atribuirea contractului¹³⁷. Prima etapă constă doar într-o verificare electronică, însă, în a doua etapă, agenția poate declanșa o verificare mai detaliată a modului în care a fost rezolvată situația de conflict de interese. Sistemul este conceput în așa fel încât să detecteze

Integritate prin care s-a constatat incompatibilitatea; d) la expirarea termenului prevăzut în Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, [...] de la data luării la cunoștință a raportului de evaluare al Agenției Naționale de Integritate, dacă în acest termen deputatul sau senatorul nu a contestat raportul la instanța de contencios administrativ. Luarea la cunoștință se face prin comunicarea raportului Agenției Naționale de Integritate, sub semnătură de primire, către deputatul sau senatorul în cauză ori, în cazul în care refuză primirea, prin anunțul făcut de președintele de ședință în plenul Camerei din care face parte.

¹³² Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, articolul 7 alineatul (4).

¹³³ Un raport suplimentar a devenit definitiv în 2016 în ceea ce îl privește pe deputatul OCHI ION, dar acesta demisionase deja din funcție la 1.9.2015, sub control judiciar, fiind acuzat de luare de mită și de abuz în serviciu.

¹³⁴ Site-ul internet al ANI www.integritate.eu/ și site-ul internet al Camerei Deputaților www.cdep.ro

¹³⁵ Raport MCV 2016

¹³⁶ Un caz se referă la incompatibilitatea unui parlamentar reales în pofida interdicției electorale de trei ani, iar un alt caz privește un parlamentar supus interdicției de a candida la alegeri, în urma unui conflict de interese apărut în mandatul anterior.

¹³⁷ Într-o astfel de situație, ANI emite un avertisment în SEAP (sistemul de achiziții publice). În urma avertizării, ordonatorul de credite al autorității contractante trebuie să ia măsuri și să raporteze către ANI aceste măsuri. Neîndeplinirea obligației de a adopta măsurile necesare și de a raporta către ANI atrage după sine declanșarea procedurii administrative pentru verificarea cazurilor de conflicte de interese. Avertismentul nu împiedică autoritatea contractantă să atribuie contractul.

conflictele de interese potențiale, astfel cum sunt definite în legislația românească, și anume existența unor legături de rudenie până la gradul al treilea (părinți, copii, frați și surori), însă ar putea fi extins eventual pentru a acoperi și terți, consultanți ori subcontractanți. Potrivit ANI, o mare parte din cazurile de conflicte de interese (85-90 %) implică încheierea de contracte de achiziții publice cu societățile care au legături cu membrii de familie ai unor funcționari locali sau care sunt deținute de membrii de familie ai acestora. Proiectul de lege privind înființarea sistemului PREVENT a fost propus de Guvern în septembrie 2015 și a fost adoptat de Parlament, fiind promulgat în octombrie 2016. Sistemul se va aplica tuturor procedurilor de achiziții publice desfășurate prin sistemul electronic de achiziții publice (SEAP), care implică atât fonduri ale UE, cât și fonduri naționale.

În prezent, prioritatea ANI este de a face sistemul operațional. În acest scop, ANI colaborează cu Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP), cu Ministerul de Interne (responsabil pentru bazele de date privind populația) și cu Ministerul Justiției. Cu toate acestea, ANI și ANAP vor trebui să elaboreze soluții pentru a acoperi toate conflicte de interese, astfel cum este definit de noua legislație în materie de achiziții publice, deoarece noua definiție este mai largă decât cea acoperită în prezent de ANI. De asemenea, prin Consiliul Național de Integritate, ANI ar putea să dezvolte colaborarea cu Uniunea Notarilor. Se preconizează că sistemul va deveni operațional în vara anului 2017. ANI va organiza cursuri de formare pentru noul sistem, care vor completa cursurile de formare privind achizițiile publice, planificate de ANAP.

PREVENT va fi obligatoriu pentru toate procedurile de achiziții publice, însă nu va putea să detecteze toate conflictele potențiale de interese. În consecință, absența unei alerte de integritate nu exclude responsabilitatea și obligația activă a autorităților contractante de a depista conflictele de interese și nici nu exonerează autoritățile de alte verificări ex ante și ex post.

Pe parcursul anului 2016, ANI a continuat să își extindă numărul de activități de prevenire. O atenție deosebită a fost acordată alegerilor (a se vedea mai jos), dar se stabilesc și alte activități. Una dintre aceste activități este programul postuniversitar în materie de integritate și anticorupție - „Politicele publice în materie de integritate și anti-corupție”, oferit de ANI la Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca. Principalul obiectiv al programului este de a forma funcționarii publici din primării, consilii județene și birouri parlamentare în ceea ce privește conflictele de interese și situațiile de incompatibilitate, precum și modul de completare a declarațiilor de avere și de interese, evaluarea activelor și eficacitatea strategiilor și a politicilor publice în materie de integritate a funcției publice. În septembrie 2016, ANI a lansat, de asemenea, un proiect de 18 luni cu Institutul pentru politici publice privind „Cartografierea zonelor de risc în ceea ce privește conflictele de interese în România”, cu scopul de a consolida capacitatea administrativă a sistemului de integritate pentru identificarea timpurie a domeniilor de risc și prevenirea conflictelor de interese (care vizează domeniile cele mai vulnerabile, cum ar fi achizițiile publice).

Sensibilizarea publicului reprezintă, de asemenea, o componentă importantă a prevenției. ANI raportează îmbunătățiri în ceea ce privește acceptarea de către opinia publică a legilor în materie de integritate și a rolului agenției. În comparație cu anii anteriori, ANI primește mult mai multe notificări și plângeri atunci când administrațiile sau persoanele nu respectă normele. Acest fapt a condus la cazuri în care organismele administrative nu și-au îndeplinit obligațiile legale și au fost aplicate 154 sancțiuni în 2016 (comparativ cu mai puțin de 10 în 2015). ANI raportează, de asemenea, o îmbunătățire a disponibilității instituțiilor de a solicita în mod proactiv ANI cu privire la cea mai bună modalitate de a preveni apariția incidentelor de integritate¹³⁸. Site-ul ANI oferă un volum mare de informații practice și a fost accesat de 50 000 de utilizatori pe lună în 2016.

3.6. Respectarea normelor în materie de integritate în alegerile locale și generale

Raportul privind MCV din ianuarie 2016 a recomandat să se ia măsuri pentru a se asigura respectarea normelor în materie de integritate în organizarea alegerilor locale și generale care urmau să aibă loc în

¹³⁸ Începând cu anul 2012, au fost formulate peste 4 600 puncte de vedere către instituțiile și persoanele private care doresc să obțină consiliere în probleme de integritate.

2016. Asigurarea integrității în alegeri este un element esențial de combatere a corupției, în special în domeniul achizițiilor publice, precum și un element care constituie un exemplu pentru societate în ansamblu. Problema specifică pentru MCV a fost aplicarea efectivă a normelor de integritate în cazul candidaților. Candidații trebuie să depună declarații de avere și de interese, iar persoanele care fac obiectul unei hotărâri definitive în materie de incompatibilitate, conflict de interese sau averi nejustificate nu pot candida la alegeri în perioada de trei ani de interdicție.

Pentru alegerile locale din iunie 2016, ANI a înființat, la jumătatea lunii aprilie, un site dedicat integrității, ca modalitate practică de a contribui la aplicarea normelor, precum și de a semnală eventualele încălcări. Pagina de internet a oferit un punct unic de acces pentru toate declarațiile de avere și interese (aproximativ 520 000), un ghid pentru identificarea erorilor recurente și a incompatibilităților cele mai frecvente, lista tuturor persoanelor supuse interdicției de trei ani, un ghid pentru completarea online a formularelor de declarație de avere și de interese și o interfață pentru a depune plângeri sau notificări referitoare la candidați. ANI a deschis, de asemenea, o linie telefonică de urgență, cu inspectori de integritate care au ajutat candidații sau autoritățile locale cu privire la declarațiile de avere și de interese. ANI raportează că aceste măsuri au fost adoptate fără întârziere de către candidați, că site-ul internet și linia telefonică de urgență au fost utilizate pe scară largă și că au fost notificate foarte repede ori de câte ori au existat erori în declarațiile de avere online. Cu sprijinul Ministerului Afacerilor Interne, ANI a organizat o conferință video cu toți prefecții (responsabili cu aplicarea legii la nivel regional) pentru a le explica acest proces.

De asemenea, ANI a trimis birourilor electorale locale și Autorității Electorale Permanente, lista cuprinzând aproximativ 230 de persoane supuse interdicției de a candida la alegeri, deși nu pare să fi existat un răspuns oficial, iar unor candidați li s-a aprobat candidatura la alegeri, în pofida interdicției. După alegeri, ANI a constatat că au fost alese 7 persoane care făceau obiectul interdicției de a candida. Până în noiembrie, toate aceste persoane au fost revocate din funcție ori au demisionat.

Pentru alegerile generale, ANI a instituit măsuri similare și a avut o cooperare eficace cu Autoritatea Electorală Permanentă și cu Biroul Electoral Central. ANI a trimis informații (inclusiv lista persoanelor care făceau obiectul interdicției de a candida) celor implicați în procesul electoral și partidelor politice.¹³⁹ În plus, Autoritatea Electorală Permanentă a solicitat ca birourile electorale să se consulte cu ANI înainte de validarea candidaților, pentru a asigura că problemele sunt detectate într-o fază incipientă. Birourile electorale au identificat două cazuri de persoane care făceau obiectul interdicției de a candida la alegeri. În primul caz, biroul electoral a contactat ANI pentru verificări și apoi a respins candidatura persoanei respective, decizia fiind confirmată de către instanță. În celălalt caz, biroul electoral a contactat, de asemenea, ANI și, ulterior, a decis că interdicția de a candida la alegeri începea să aibă efect doar la încheierea actualului mandat al persoanei respective, astfel încât interdicția ar trebui să se aplice, în principiu, când sunt numiți noii deputați.

Există, de asemenea, un alt caz al unei persoane care făcea obiectul interdicției de a candida în alegeri, care a fost aleasă, iar problemele privind candidatura sa nu au fost semnalate înainte de alegeri¹⁴⁰. ANI a notificat Parlamentul la 21 decembrie.

4. COMBATEREA CORUPȚIEI LA NIVEL ÎNALT

Obiectivul de referință nr. 3: Consolidarea progreselor realizate deja, concomitent cu realizarea în continuare de investigații profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt.

Corupția este o problemă adânc înrădăcinată la nivelul societății, cu consecințe atât pentru guvernare, cât și pentru economie. Este recunoscută pe scară largă drept o problemă majoră în România, după

¹³⁹ Formularele electronice de declarare a averilor și a intereselor, ghidurile de completare a declarațiilor de avere, ghidurile privind incompatibilitățile și conflictele de interese, precum și lista persoanelor care făceau obiectul interdicției de a ocupa o funcție sau demnitate publică pentru o perioadă de 3 ani.

¹⁴⁰ Hotărârea judecătorească definitivă care stabilește existența incompatibilității datează din 3.11.2016, fiind revocat din Parlament la 28.11.2016 (sursa: site-ul internet al Camerei Deputaților - www.cdep.ro).

cum se arată cu regularitate în sondajele de percepție¹⁴¹ și, cel mai recent, în cadrul sondajului Eurobarometru privind MCV¹⁴². Societatea civilă îndeplinește în continuare un rol important în dezvăluirea actelor de corupție, De exemplu, mai multe inițiative din partea societății civile în perioada premergătoare alegerilor generale au implicat listarea tuturor candidaților care au fost condamnați pentru acte de corupție, conflicte de interese ori au fost dovediți ca fiind incompatibili, învinuiți de infracțiuni de corupție sau anchetați pentru corupție ori care au făcut declarații publice ori au avut inițiative politice care amenință statul de drept¹⁴³.

România are un cadru juridic cuprinzător pentru combaterea infracțiunilor de corupție, iar rapoartele MCV anterioare au recunoscut că există instituții judiciare independente care cercetează, urmăresc penal și pronunță hotărâri în cazuri de corupție la nivel înalt. De la ultimul raport MCV, Direcția Națională Anticorupție (DNA) a continuat să ancheteze un număr mare de cazuri și să trimită sute de pârâți în fața justiției; Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) și Curțile de apel au pronunțat în continuare hotărâri definitive într-un număr mare de cazuri de corupție la nivel înalt și la nivel mediu și au continuat să confiște active pentru a recupera prejudiciile cauzate de infracțiunile de corupție. Aceste cazuri au implicat, de exemplu, senatori, deputați, foști miniștri, generali, președinți de consilii județene, primari, judecători și procurori.

De-a lungul anilor, investigațiile efectuate de DNA sugerează că aceleași tipuri de infracțiuni de corupție se repetă de la un an la altul. Cu ocazia prezentării raportului anual al DNA în 2016, procurorul general a subliniat că „*Dosarele aflate în lucru ne arată, însă, că nu am prins toți corupții. Rezultatele noastre demonstrează că există vulnerabilități majore care pun în pericol buna funcționare a societății.*”¹⁴⁴. *Corupția are efecte dramatice și se manifestă prin aceleași acțiuni repetitive. În lipsa unor măsuri clare de prevenire și control, tipologia faptelor investigate și mecanismele care au permis săvârșirea faptelor se repetă.*”¹⁴⁵

În Raportul privind MCV pe 2016, recomandările au vizat menținerea eforturilor instituțiilor judiciare de a combate corupția la nivel înalt; asigurarea aplicării în mod egal pentru toți a legislației în domeniul corupției, la toate nivelurile; adoptarea criteriilor obiective pentru adoptarea și motivarea deciziilor de ridicare a imunității parlamentarilor și asigurarea faptului că imunitatea nu este folosită pentru a se eluda anchetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție.

4.1. Privire de ansamblu asupra progreselor înregistrate în cadrul MCV

Rapoartele MCV au evidențiat o creștere constantă a rezultatelor înregistrate în mod constant în ceea ce privește anchetarea, urmărirea penală și judecarea cazurilor de corupție la nivel înalt de-a lungul timpului, cu o accelerare clară după 2011¹⁴⁶. Începând din 2013, bilanțul instituțiilor implicate în combaterea corupției la nivel înalt a rămas solide, înregistrând în mod constant trimiterea în judecată și încheierea dosarelor unor politicieni și funcționari publici, magistrați și oameni de afaceri. Pentru comparație, în 2007 DNA a trimis în instanță 167 de cazuri cu 415 de inculpați. Au fost pronunțate 63 de condamnări definitive împotriva a 109 inculpați¹⁴⁷. În 2015, DNA a trimis în instanță 357 de cauze cu 1 258 de inculpați. Au existat 302 sentințe de condamnare definitivă împotriva a 973 de inculpați.

¹⁴¹ Eurobarometrul Flash 428: Afacerile și corupția, disponibil la <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084> ;

¹⁴² Sondajul Eurobarometru Flash 445: Mecanismul de cooperare și verificare pentru Bulgaria și România, publicat la 25 ianuarie 2017

¹⁴³ <http://www.alegeriparlamentare2016.ro/>

¹⁴⁴ „Există sectoare în domeniul achizițiilor publice în care corupția este generalizată. De multe ori, atribuirea contractelor sau plățile aferente contractelor sunt condiționate de primirea unor sume de bani mascate prin înțelegeri frauduloase sau contracte fictive.”

¹⁴⁵ <http://www.pna.ro/faces/comunicat.xhtml?id=7128>

¹⁴⁶ Rapoartele MCV 2007 - 2016.

¹⁴⁷ Raportul MCV pe 2012.

DNA finalizează, de asemenea, un număr tot mai mare de dosare în fiecare an (peste 4 500 în ultimii ani, comparativ cu 1 500 în 2007), în timp ce numărul cauzelor noi de plângeri de la cetățeni, întreprinderi ori autorități publice a crescut, de asemenea, în mod constant, ajungând la 10 000 în 2016. Există dovezi substanțiale conform cărora activitatea DNA este apreciată de către publicul larg¹⁴⁸.

În 2007, numeroase cazuri de corupție erau pendinte în primă instanță la ICCJ, iar ritmul de soluționare a dosarelor de corupție era lent. Situația a început să se schimbe în perioada 2010-2011. Acest lucru a fost rezultatul deciziilor de gestionare a dosarelor în cadrul ICCJ, care au avut drept rezultat îmbunătățirea modului de gestionare a cazurilor de corupție, precum și a legislației: Legea micii reforme în justiție din 2010 a eliminat suspendarea unui caz atunci când a existat o obiecție de neconstituționalitate. A început să fie vizibilă, începând din 2010, o creștere a numărului de funcționari de rang înalt condamnați pentru corupție, dar, la început, practic nu s-a luat nicio decizie în cazurile în care sunt implicați inculpații cei mai influenți din punct de vedere politic. Din 2012 s-a înregistrat creșterea numărului și a ritmului pronunțării de hotărâri ale instanțelor împotriva inculpaților de rang înalt, inclusiv primele hotărâri definitive împotriva inculpaților de rang înalt, precum și primele pedepse cu închisoarea¹⁴⁹. Începând de atunci, rapoartele MCV au înregistrat un ritm constant de pronunțare a hotărârilor ICCJ privind cazurile de corupție,¹⁵⁰ în pofida complexității tot mai mari a cazurilor (ca rezultat, de exemplu, al modificărilor competențelor după intrarea în vigoare a noului Cod penal și a codului de procedură aferent)¹⁵¹.

Consecvența și caracterul disuasiv al pedepselor în cazuri de corupție a fost o temă recurentă în rapoartele și recomandările MCV. În prezent, jurisprudența referitoare la pedepsele în cazuri de corupție la nivel înalt este extinsă, arătând că ICCJ, dar și instanțele de apel, au pronunțat pedepse cu închisoarea la extremitatea superioară a pedepsei pentru personalități publice influente găsite vinovate de corupție, inclusiv judecători și procurori. Totuși, în ansamblu, acest efect disuasiv a fost redus cu procentul de condamnări cu suspendarea executării, deși proporția pedepselor cu executare în cazurile DNA a crescut de la un sfert la o treime din cazuri începând din 2014, în timp ce, totodată, a crescut numărul de condamnări definitive. ONG-urile și magistrații au atras atenția asupra cazurilor în care, pe de o parte, infracțiunile de corupție relativ minore au fost sancționate cu pedepse cu închisoarea severe, dar, pe de altă parte, unele cazuri de corupție la nivel înalt au beneficiat de pedepse cu suspendare –, efectul fiind faptul că politicienii condamnați ar putea să fie în continuare parlamentari ori să fie realeși (fără a fi privați de drepturi civice).

Stabilitatea cadrului juridic pentru combaterea corupției a fost o temă recurentă. Raportul MCV pe 2012 arată că „au existat o serie de propuneri de modificare a dreptului penal și a dreptului de procedură penală cu privire la aspecte legate de corupție. Unele dintre aceste încercări de slăbire a cadrului au reușit – cum ar fi dezincriminarea anumitor infracțiuni de fraudă bancară. Alte încercări au eșuat, inclusiv propunerile recente din Parlament de a extrage funcționarii aleși și numiți din sfera de aplicare a infracțiunilor de corupție și de a dezincrimina efectiv conflictul de interese.” În decembrie 2013, cu doar câteva luni înainte de intrarea în vigoare a noilor Coduri penale, Parlamentul a adoptat modificări la Codul penal vechi și la cel nou, de natură să slăbească dispozițiile privind combaterea corupției și extragerea parlamentarilor din categoria persoanelor care pot fi anchetate pentru infracțiuni de corupție. Aceste modificări au fost anulate de Curtea Constituțională în ianuarie 2014¹⁵². În 2015, noile modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală, încă

¹⁴⁸ Din anchetele DNA și din alte sondaje rezultă o încredere de 55,8 % în 2014, 61 % în 2015, 60 % în aprilie 2016 și 55 % după vacanța de vară.

¹⁴⁹ Raport MCV 2012

¹⁵⁰ Între 2013 și 2016, ICCJ a soluționat:

- în primă instanță, 44 de cazuri de corupție la nivel înalt: 2013: 10 cazuri, 2014: 12 cazuri, 2015: 11 cazuri, 2016: 14 cazuri
- 48 de hotărâri definitive cu privire la cazurile de corupție la nivel înalt: 2013: 15 cazuri, 2014: 13 cazuri, 2015: 11 cazuri, 2016: 13 cazuri

¹⁵¹ Raportul MCV pe 2016.

¹⁵² Raportul MCV pe 2014.

pendinte în Parlament, au pus din nou sub semnul întrebării stabilitatea cadrului de combatere a corupției (a se vedea secțiunea 2).

Rapoartele și studiile din cadrul MCV au evidențiat faptul că anchetele, urmărirea penală și condamnările în cauzele de corupție au implicat personalități și politicieni de la toate nivelurile și din toate partidele politice¹⁵³. Se pare că există o legătură clară între eficacitatea acestei activități și reacția pe scară largă a mass mediei și a politicienilor cu privire la criticile aduse în spațiul public privind magistratura și sistemul judiciar, în general (a se vedea secțiunea 2.1), cât și în ceea ce privește rezistența privind explicarea refuzului de a se ridica imunitățile parlamentare, ceea ce ar permite să se dea curs anchetării privind măsurile preventive (a se vedea mai jos).

4.2. Cadrul juridic

Rapoartele MCV au subliniat faptul că actualul cadru juridic pentru combaterea corupției este eficient. În 2014, în Codul penal au fost preluate o serie de recomandări importante formulate de Grupul de state împotriva corupției (GRECO)¹⁵⁴, în timp ce noul Cod de procedură penală s-a întemeiat pe reforma la scară mai mică din 2011 și a permis organelor de urmărire penală și instanțelor să depășească o serie de obstacole procedurale care au fost exploatate de unii inculpați pentru a întârzia trimiterea în judecată.

Secțiunea 2.2 descrie modul în care problema privind stabilitatea noului Cod penal și a Codului de procedură penală, o sursă de îngrijorare încă de la intrarea lor în vigoare în 2014, a fost parțial remediată de guvern prin ordonanțe de urgență. Totuși, acesta descrie, de asemenea, modul în care stabilitatea cadrului juridic în materie de corupție a continuat să fie pusă sub semnul întrebării de modificări care atrag după sine preocupări din partea autorităților judiciare, pe motiv că acestea ar reduce capacitatea organelor de urmărire penală și a judecătorilor de a ancheta sau condamna infracțiunile legate de corupție.

Două hotărâri ale Curții Constituționale (CCR) din 2016 vizau lupta împotriva corupției și toate consecințele juridice ale hotărârilor în cauzele aflate pe rol se stabilesc din mers, pe măsură ce cauzele sunt judecate în instanțe. Una dintre hotărâri a invalidat măsurile de supraveghere tehnică dispuse de către procurori, dar puse în aplicare de către serviciile de informații. Astfel cum s-a menționat în secțiunea 2.3, guvernul a încercat să propună soluții prin intermediul unei ordonanțe de urgență prin crearea acestei capacități în ceea ce privește urmărirea penală. Cu toate acestea, există în continuare incertitudini cu privire la viitoarele hotărâri judecătorești care se întemeiază pe elementele de probă colectate cu ajutorul măsurilor de supraveghere electronică înainte de hotărârea Curții Constituționale. La scurt timp după hotărârea CCR, ICCJ a decis să admită, în unul dintre cazuri, elementele de probă. Această linie de conduită pare să fie pusă în aplicare de majoritatea instanțelor. Cu toate acestea, DNA raportează că aceasta nu este abordarea universal aplicată¹⁵⁵.

A doua hotărâre se referă la infracțiunea de abuz în serviciu. Hotărârea CCR a confirmat caracterul constituțional al incriminării, în conformitate cu standardele internaționale, și a clarificat în continuare modul de interpretare a anumitor dispoziții din Codul penal. Implicațiile depline ale hotărârii CCR vor trebui analizate prin intermediul unor cazuri specifice în instanțe, iar DNA așteaptă ca acestea să fie clar stabilite înainte de a trimite cauze noi în judecată.

4.3. Înalta Curte de Casație și Justiție

În ultimii zece ani, procesele în cauzele de corupție au constituit unul dintre aspectele cele mai vizibile ale activității Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ). După cum s-a precizat mai sus, rapoartele

¹⁵³ Rapoartele MCV 2012, 2014, 2015.

¹⁵⁴ Raportul MCV 2016: Trei recomandări ale GRECO privind punerea sub acuzare a infracțiunilor de corupție sunt abordate doar parțial. Grupul de state împotriva corupției este un organism al Consiliului Europei, care realizează, printre altele, evaluări periodice cu privire la punerea în aplicare a standardelor în materie de combatere a corupției.

¹⁵⁵ Această chestiune afectează, de asemenea, celelalte parchete specializate în lupta împotriva criminalității organizate și a terorismului (DIICOT).

MCV au recunoscut faptul că ICCJ a menținut un bilanț constant în rezolvarea cazurilor de corupție la nivel înalt. Acest lucru este rezultatul activității președinției ICCJ, a judecătorilor și a Secției penale a ICCJ în ansamblu, care au adoptat o rigoare managerială, astfel încât să asigure îndeplinirea actului de justiție cât mai repede posibil. Acest lucru s-a întâmplat în pofida unei mari presiuni asupra resurselor ICCJ, în special în ceea ce privește insuficiența sălilor de consiliu, a birourilor și a spațiilor de arhivă.

În 2016, Secția penală a soluționat, ca instanță de prim grad de jurisdicție, 14 cauze de corupție la nivel înalt, iar completele formate din cinci judecători au soluționat, ca instanță de ultim grad de jurisdicție, 13 cauze de corupție la nivel înalt, multe dintre aceste cauze implicând un mare număr de martori și elemente de probă complexe. ICCJ raportează în mod constant atenția pe care o acordă respectării drepturilor procedurale. Cu toate acestea, la fel ca în cazul procurorilor din domeniul luptei împotriva corupției, judecătorii au făcut obiectul unor critici publice, inclusiv la nivel personal.

Principala provocare pentru judecătorii ICCJ care se ocupă de cazurile de corupție constă în complexitatea tot mai mare a cazurilor de corupție, precum și în rolul dublu, acela de a fi judecător și de a interpreta noile dispoziții din noile Coduri penale, precum și de a se confrunța cu consecințele modificărilor continue aduse codurilor.

4.4. Direcția Națională Anticorupție

Direcția Națională Anticorupție (DNA) investighează cazurile de corupție la nivel înalt și mediu¹⁵⁶. Datorită faptului că, în cursul existenței sale, a dat dovadă în mod consecvent de imparțialitate, DNA continuă să se bucure de un sprijin foarte puternic din partea opiniei publice¹⁵⁷. Cazurile de corupție la nivel înalt sunt judecate de ICCJ și de instanțele de apel¹⁵⁸. Pentru toate celelalte cazuri de corupție anchetate de DNA, tribunalele sunt instanța competentă de prim grad de jurisdicție, cu excepția cazului în care sunt atribuite prin lege unei instanțe superioare.

Capacitatea instituțională

Numărul de cazuri instrumentate de DNA continuă să crească. DNA a înregistrat și mai multe cazuri noi în 2016¹⁵⁹. În 2015, DNA a finalizat 4 500 de cazuri, dar la sfârșitul anului existau încă 3 500 de cazuri pendinte. DNA are obligația de a trata toate cazurile care îi sunt sesizate: procurorii nu pot invoca principiul oportunității urmăririi penale, întrucât există un interes public în combaterea corupției. Utilizarea acordului de recunoaștere a vinovăției este limitată prin lege, iar acesta poate fi utilizat numai în cazurile în care sunt implicate sume mici de bani. Rezultatul este un volum de lucru foarte mare pentru fiecare procuror: aproximativ 100 de cazuri/procuror (sprijinit de doi agenți de poliție).

¹⁵⁶ Legea stabilește trei criterii pentru corupția la nivel mediu și înalt: valoarea mitei sau a foloaselor necuvenite este mai mare de 10 000 EUR; prejudiciul cauzat depășește 200 000 EUR; infracțiunile de corupție sunt comise (indiferent de valoare) de persoane care ocupă poziții importante, cum ar fi: deputați, senatori, membri ai guvernului, secretari de stat, procurori și judecători, ofițeri, amirali, generali, primari și viceprimari, președinți sau vicepreședinți de consilii județene, consilieri județeni, prefecți și subprefecți.

¹⁵⁷ Sondajul din aprilie 2016 arată o încredere foarte mare și mare în DNA, de 60% <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTITUTII.pdf>

¹⁵⁸ În conformitate cu noul Cod de procedură penală, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) este competentă să judece ca instanță de prim grad de jurisdicție și în etapa căilor de atac acțiunile referitoare la infracțiuni săvârșite de senatori, deputați, membri ai guvernului, judecători ai Curții Constituționale, membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, judecători ai ICCJ, precum și de procurori din cadrul Parchetului de pe lângă ICCJ. Ca instanță de ultim grad de jurisdicție, ICCJ judecă apelurile împotriva hotărârilor curților de apel referitoare la infracțiuni săvârșite (printre altele) de avocați, notari publici, executori judecătorești, auditori publici, judecători din judecătorii, tribunale și curți de apel și procurori din parchetele care funcționează pe lângă aceste instanțe.

¹⁵⁹ Potrivit DNA, 85-90 % din cazuri provin din plângeri ale cetățenilor, 5 până la 10 % sunt sesizări din oficiu sau plângeri din partea altor instituții și mai puțin de 5 % din cazuri provin din notificarea serviciilor de informații.

Activitatea birourilor teritoriale ale DNA s-a intensificat în continuare, cu o creștere a numărului personalităților locale importante care sunt anchetate. În timpul vizitei Comisiei la Brașov, Serviciul teritorial al DNA a prezentat exemple de cazuri care implică retrocedări ilegale de păduri și cazul de corupție a unui judecător, fiind subliniate provocările în depistarea fondurilor în numerar atunci când anchetează sisteme complexe de spălare de bani. Alte exemple pot fi găsite la DNA Ploiești, unde procurorii au inițiat investigații împotriva președintelui Autorității Electorale Permanente locale și a pus sub acuzare un adjunct pentru luare de mită, cumpărarea de influență, spălarea de bani și extorcarea de fonduri. Astfel de cazuri au determinat, de asemenea, o creștere a numărului de atacuri asupra procurorilor DNA pe plan local. Această situație face extrem de dificilă recrutarea în afara Bucureștiului, ceea ce, la rândul său, are drept consecință un volum de muncă suplimentar pentru procurori atunci când nu pot fi ocupate locurile de muncă vacante. Sediul principal al DNA – unde un spirit de echipă puternic și vocația par să fi contribuit la păstrarea personalului său – a încercat să contribuie prin detașarea unor procurori sau preluarea unor dosare.

Decizia Curții Constituționale din februarie 2016 de a invalida măsurile de supraveghere (electronică) dispuse de către procurori, dar puse în aplicare de către Serviciul Român de Informații (SRI) a necesitat efectuarea de schimbări majore în activitatea desfășurată de procurorii DNA (și de toate parchetele). Cu toate că cele mai multe cazuri înaintate de DNA nu se bazează exclusiv pe elementele de probă rezultate din supravegherea electronică, acestea reprezintă o sursă importantă și DNA a trebuit să își reorganizeze imediat activitatea și să înceapă dezvoltarea capacității interne. Ministrul justiției a alocat pentru DNA 40 de posturi de agenți de poliție judiciară (precum și 40 la DIICOT și 40 la Ministerul Public) în scopul de a se dezvolta capacitatea internă de interceptare a convorbirilor telefonice sau a măsurilor de supraveghere. DNA dispunea deja de o echipă redusă, pe care putea să o dezvolte; cu toate acestea, dezvoltarea la capacitatea deplină va necesita mai mult timp¹⁶⁰.

În 2016 s-a înregistrat o creștere importantă a atacurilor dinspre mediul politic și mass media la adresa DNA și a procurorilor săi. Astfel cum s-a confirmat prin hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii, acestea constituie atacuri împotriva independenței justiției și a reputației profesionale a magistraților (a se vedea secțiunea 2.1).

Rezultate

DNA a obținut în continuare rezultate în ceea ce privește anchetarea cazurilor de corupție la nivel înalt și mediu. În 2016 au fost trimise în judecată 403 cauze referitoare la 1 271 de inculpați¹⁶¹. Printre cazurile cele mai mediatizate : DNA a pus sub acuzare inculpați pentru presupuse infracțiuni de corupție: un președinte al Camerei Deputaților, 12 deputați și 6 senatori, 1 ministru, 1 președinte și 1 secretar general al Camerei de Comerț și Industrie a României, 1 Secretar General al Senatului, 2 secretari de stat, președintele Comisiei de supraveghere în asigurări, 1 președinte și vicepreședintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală, 1 președinte și 2 vicepreședinți ai Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, 1 vicepreședinte al Autorității Electorale din România, 5 președinți și 2 vicepreședinți de consilii județene, 3 prefecți și 2 subprefecți, 20 de primari și 6 viceprimari, 44 de directori de agenții publice, autorități și societăți de stat, 52 de ofițeri de poliție. Au fost puși sub acuzare șapte judecători și 8 procurori¹⁶².

Pentru a recupera daunele cauzate în urma comiterii de infracțiuni sau pentru a asigura confiscarea bunurilor provenite din infracțiuni de corupție, procurorii DNA au dispus măsuri intermediare de sechestrul în cazurile trimise în judecată pentru sume de bani și bunuri în valoare de aproximativ 643 de milioane EUR. În două cazuri, procurorii DNA au solicitat Curții să dispună măsuri extinse de confiscare.

¹⁶⁰ Acest lucru ar implica, de asemenea, mai multe posturi pentru poliția judiciară.

¹⁶¹ 88 dintre acești inculpați au fost puși sub acuzare în condițiile unor acorduri de recunoaștere a vinovăției.

¹⁶² Aprobarea Consiliului Superior al Magistraturii este necesară pentru efectuarea perchezițiilor și pentru arestare: aceasta a fost acordată în toate cazurile.

În 2016 au fost pronunțate în instanță 339 de hotărâri definitive de condamnare a 879 de inculpați în dosare instrumentate de DNA¹⁶³. Printre inculpații condamnați au fost 2 senatori și 8 deputați (inclusiv un fost viceprim-ministru), 1 parlamentar, 1 ministru, 1 secretar de stat, 6 generali și 1 comandor, 5 președinți și 4 vicepreședinți de consilii județene, 9 judecători, 1 director de penitenciar, 9 primari, 32 de directori din instituțiile publice și din întreprinderi de stat și 81 de ofițeri de poliție (inclusiv 1 director general adjunct al Direcției Generale de Poliție a Municipiului București)¹⁶⁴. Instanțele au pronunțat 37 de hotărâri definitive de achitare.

În dosarele în care au fost pronunțate hotărâri definitive de condamnare, instanțele au decis confiscarea sumei totale de aproximativ 36,7 milioane EUR, inclusiv bunuri mobile. Instanțele au dispus confiscarea extinsă a 29 500 EUR. Compensarea dispusă părților civile s-a ridicat la 189,4 milioane EUR, din care 168,4 de milioane EUR (89 %) în cazul autorităților publice și al întreprinderilor de stat. DNA a pus în aplicare o monitorizare atentă a respectării hotărârilor de confiscare și, până în prezent, nu s-a constatat nicio îmbunătățire cu privire la sumele recuperate efectiv. (A se vedea secțiunea 5.3).

4.5. Sentințele pronunțate în cazurile de corupție la nivel înalt

Coerența și caracterul disuasiv al sentințelor pronunțate în cazuri de corupție reprezintă de mult timp o temă prezentă în rapoartele MCV. În 2012, Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat primele pedepse cu închisoarea împotriva inculpaților de rang înalt în cazuri de corupție. De-a lungul anilor, ICCJ a creat o jurisprudență referitoare la sentințele de condamnare în cazurile de corupție la nivel înalt, care servește de exemplu pentru instanțele inferioare. În paralel, ICCJ a elaborat, de asemenea, două studii privind individualizarea pedepselor pentru infracțiuni de corupție, precum și ghiduri pentru individualizarea pedepselor aplicate în cazul mitei pasive, al traficului pasiv și activ de influență, aceste studii și ghiduri fiind considerate foarte utile de către judecători și procurori¹⁶⁵. În ultimii ani, ICCJ și instanțele de apel au dispus pedepse cu închisoarea la nivelul superior al intervalului de condamnare pentru personalități publice influente. Judecătorii și procurorii inculpați au primit în mod sistematic pedepse severe. Statisticile DNA arată o creștere a duratei pedepselor: până în 2013, peste 70 % din pedepsele pronunțate se situau sub 3 ani, iar din 2014, în 50 % din cazuri pedepsele pronunțate sunt mai mici de 3 ani. În 2015, 31 % din pedepse se situează între 3 și 5 ani, iar 17 % sunt mai mari de 5 ani.

În ansamblu, proporția pedepselor cu executare în cazurile sesizate de DNA a crescut de la un sfert la o treime din cazuri în 2014, această proporție rămânând la nivelul respectiv de atunci. Acest lucru înseamnă că există aproximativ două treimi din numărul condamnărilor pentru corupție în care executarea pedepselor este suspendată¹⁶⁶. După cum s-a arătat în Raportul MCV pe 2014, nivelul general de pedepse cu suspendare pare să fie mai mare în cazurile de corupție decât pentru alte infracțiuni¹⁶⁷.

Conform dispozițiilor legii, cu excepția membrilor Parlamentului și în conformitate cu Constituția, o persoană condamnată își pierde funcția publică, indiferent dacă pedeapsa este suspendată. Discuțiile cu

¹⁶³ 343 de pedepse cu executare (39 %), 505 pedepse cu suspendarea executării (57 %), 31 de pedepse cu amânarea aplicării pedepsei în perioada de supraveghere (3 %).

¹⁶⁴ De câțiva ani, pare să existe un număr mare de ofițeri de poliție acuzați și condamnați pentru corupție, aspect vizibil, de asemenea, în cazurile aduse în fața justiției de către organele de urmărire penală nespecializate. (A se vedea secțiunea 5.5).

¹⁶⁵ Raportul MCV pe 2014.

¹⁶⁶ Doar aproximativ un sfert din sentințele pronunțate în perioada 2007-2009 au fost executate în închisoare, acest procent crescând în perioada 2010-2011 la 40 %. În 2015, în 36 % din cauze au fost pronunțate pedepse cu executare și în 64 % au fost pronunțate pedepse cu suspendare a executării (fie cu suspendare condiționată a executării, fie cu suspendare a executării sub supraveghere sau amânarea executării pe durata perioadei de supraveghere). În 2016, în 39 % din cazuri au fost pronunțate pedepse cu executare și în 57 % s-a hotărât suspendarea executării pedepsei (fie suspendarea condiționată a executării, fie suspendarea sub supraveghere a executării sau amânarea executării în perioada de supraveghere).

¹⁶⁷ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2014) 37.

magistrații arată că aceștia consideră că pierderea funcției publice este, în sine, o pedeapsă aspră. În martie 2016, Parlamentul a adoptat o lege care ar fi permis organelor alese ale administrației publice locale (primarii și președinții de consilii județene) să își păstreze mandatul în cazul unei condamnări cu suspendare, dar modificarea a fost anulată de Curtea Constituțională în urma unei sesizări formulate de Președintele României¹⁶⁸. Procurorii au un rol important în lansarea unei căi de atac atunci când consideră că sentința nu este coerentă cu alte cauze ori este prea indulgentă. Această practică este bine stabilită de către DNA. În Ministerul Public, procurorii primesc îndrumări asupra necesității de a introduce un recurs întemeiat pe jurisprudența instanței de apel la care au formulat recurs sau îndrumări de la Parchetul de pe lângă ICCJ.

O explicație a sentinței este inclusă în motivarea hotărârilor judecătorești. Capacitatea acestor motivări de a convinge că hotărârea este coerentă ori de a ajuta procurorul să decidă dacă recursul împotriva sentinței este prejudiciat de intervalul de timp dintre pronunțarea hotărârii și redactarea motivării.

O altă problemă o reprezintă recursul la sancțiuni suplimentare, și anume decăderea din dreptul de a fi ales sau de a deține anumite funcții în cazuri grave de corupție. Atunci când politicienii sunt condamnați, dar primesc pedepse cu suspendare, aceștia au putut fi realeși în Parlament. Acest lucru limitează efectul disuasiv al sentinței. Totuși, această situație se va schimba odată cu noul Cod penal. În temeiul vechiului Cod – încă aplicabil în majoritatea cazurilor de corupție la nivel înalt aflate pe rolul instanțelor (prin aplicarea principiului legii celei mai favorabile) – dacă judecătorii decid o pedeapsă cu închisoarea cu suspendare, aceștia au obligația de a suspenda, de asemenea, alte măsuri care afectează dreptul persoanei condamnate de a deține o funcție publică. În temeiul noului Cod, legea prevede interdicția de exercitare a dreptului de a deține o funcție publică drept sancțiune pentru anumite infracțiuni de corupție, și o condamnare cu suspendare nu împiedică aplicarea unor sancțiuni suplimentare care afectează dreptul de a fi ales sau de a deține o funcție publică.

4.6. Parlamentul și combaterea corupției la nivel înalt

Procedurile parlamentare pentru ridicarea imunității în scopul de a se începe urmărirea penală, percheziția, arestarea și măsura reținerii au constituit o problemă semnalată în rapoartele MCV începând din 2009¹⁶⁹.

La fel ca în anii anteriori, în 2016 au existat, de asemenea, exemple de inconsecvențe evidente în răspunsurile Parlamentului la solicitările formulate de organele de urmărire penală care vizau ridicarea imunității unor parlamentari. În cursul anului 2016, procurorii DNA au înaintat Parlamentului 6 cereri de arestare preventivă pe motive de corupție (care au vizat 6 deputați și un senator), însă jumătate din cereri au fost respinse¹⁷⁰. Au fost înaintate, de asemenea, cinci cereri de aprobare a inițierii anchetelor pe motive de corupție, cu privire la parlamentarii care sunt, de asemenea, miniștri sau foști miniștri, una dintre cereri fiind respinsă¹⁷¹. În unul dintre cazuri, refuzul de ridicare a imunității a declanșat demonstrații din partea societății civile în fața Parlamentului și senatorul în cauză a decis să demisioneze. În schimb, toate cererile de aprobare în vederea inițierii anchetei privind foști miniștri care nu sunt membri ai Parlamentului au fost admise de Președintele României.

Criteriile pe baza cărora cererile respective sunt admise ori respinse sunt în continuare neclare și nu sunt comunicate publicului sau organelor de urmărire penală. În ianuarie 2016, în raportul Comisiei se recomandă că Parlamentul ar trebui să adopte criteriile obiective de decizie și motivarea deciziilor cu privire la ridicarea imunității parlamentarilor și asigurarea faptului că imunitatea nu este folosită pentru a se evita investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție.

¹⁶⁸ Decizia nr. 536 din 6 iulie 2016.

¹⁶⁹ COM(2015)38 final, COM(2014) 37 final, COM(2013) 47 final, 2012, 2011, 2010, 2009.

¹⁷⁰ 3 au fost admise (1 de către Senat, 2 de către Camera Deputaților); 3 au fost respinse (3 de către Camera Deputaților);

¹⁷¹ 3 au fost admise (1 de Camera Deputaților, 2 de către Senat); o cerere a fost respinsă de Senat și o cerere a devenit nulă după ce senatorul în cauză și-a dat demisia. La Camera Deputaților se află încă în curs de soluționare o cerere.

Nu au existat propuneri concrete din partea Parlamentului cu privire la această recomandare. Totuși, acest lucru a făcut obiectul analizei în Parlament. Parlamentarii au evidențiat faptul că există opinii divergente cu privire la necesitatea DE A DISPUNE DE criterii obiective, sau dacă este posibil să se găsească criterii obiective¹⁷². O soluție pe care au luat-o în considerare este de a se elimina cu totul din Constituție trimiterea la „imunitatea” parlamentarilor¹⁷³. Un alt punct discutat este dacă deciziile ar putea fi motivate, având în vedere că procedura se desfășoară prin vot secret. Recomandarea Comisiei se bazează pe recomandările formulate în urma raportului Comisiei de la Veneția privind domeniul de aplicare și ridicarea imunității parlamentare¹⁷⁴, afirmându-se că (1) *în cazul în care cererea de ridicare a imunității are la bază motive sincere și serioase, și dacă nu există motive de a se suspecta fumus persecutionis, ar trebui să existe o prezumție puternică în favoarea ridicării imunității;* (2) *normele privind imunitatea parlamentară ar trebui să includă întotdeauna proceduri care să prevadă modul în care aceasta poate fi ridicată. Astfel de proceduri ar trebui să fie cuprinzătoare, clare și previzibile, iar procedura ar trebui să fie transparentă și făcută publică. În același timp, astfel de proceduri nu ar trebui să fie elaborate în așa fel încât să semene cu procedurile judiciare și în niciun caz nu ar trebui să evalueze aspectul vinovăției, fiind de competența exclusivă a instanțelor de a decide.*

Raportul Comisiei de la Veneția recomandă adoptarea de criterii specifice privind ridicarea sau menținerea inviolabilității, ceea ce ar spori claritatea și predictibilitatea procedurilor.

A doua chestiune se referă la imunitatea membrilor Parlamentului care sunt foști miniștri. Comisia de la Veneția recomandă ca inviolabilitatea să fie strict limitată în timp, și nu se extinde dincolo de mandatul unei persoane. Faptul că în România, foștii miniștri, precum și cei actuali, beneficiază de o puternică imunitate funcțională care îi protejează de urmărirea penală cu privire la infracțiunile comise în timp ce se aflau în funcție creează situații în care oamenii par a fi mai presus de lege¹⁷⁵. Cererile de inițiere a cercetării penale a foștilor miniștri care nu sunt membri ai Parlamentului au fost admise de Președintele României. Toți președinții au acceptat toate cererile începând din 2007. Cu toate acestea, cererile de inițiere a cercetării penale a foștilor miniștri care sunt membri ai Parlamentului au fost admise de Camera din Parlament din care fac parte. Aceste din urmă cereri au fost respinse în proporție de o treime¹⁷⁶. Rezultatul este faptul că infracțiunile comise în timpul exercitării mandatului ministerial au beneficiat, în practică, de un tratament diferențiat în funcție de situație, și anume dacă, ulterior, persoanele în cauză sunt alese ca parlamentari – precum și dacă, în unele cazuri, nu a fost posibilă punerea sub urmărire penală a parlamentarilor respectivi, în timp ce ceilalți inculpați în același caz de corupție au fost deja condamnați la închisoare.

O a treia problemă care a fost menționată anterior este faptul că un parlamentar condamnat pentru fapte de corupție, dar cu o condamnare cu suspendare, poate continua să fie parlamentar, la fel ca înainte¹⁷⁷. În urma alegerilor prezidențiale din 2014, în primăvara anului 2015, au existat propuneri din partea a două partide politice principale, de modificare a statutului partidelor prin care să fie sancționați membrii de partid implicați în cauze de corupție. Însă acest lucru rămâne o chestiune care ține de practica internă de partid, mai degrabă decât de lege.

¹⁷² În discuțiile cu serviciile Comisiei.

¹⁷³ Un raport al Comisiei de la Veneția cu privire la domeniul de aplicare și la ridicarea imunităților parlamentare, CDL-AD (2014)011 din 14 mai 2014, face distincție între două categorii principale de imunitate parlamentară: situația în care parlamentarii „nu pot fi trași la răspundere” juridic vorbind, însemnând imunitatea împotriva oricărei proceduri judiciare pentru voturile, opiniile și observațiile exprimate legate de exercitarea mandatului parlamentar; „inviolabilitate”, însemnând protecția juridică specială pentru parlamentarii acuzați de încălcarea legii, în general protecția împotriva arestării, detenției și urmăririi penale, fără acordul Camerei din care fac parte.

¹⁷⁴ Ibidem 35.

¹⁷⁵ Acest aspect este reglementat de Legea privind responsabilitatea ministerială din 1999. În 20XX, Curtea Constituțională a hotărât că dispozițiile constituționale privind răspunderea ministerială se va aplica, de asemenea, foștilor miniștri.

¹⁷⁶ Din 2007, DNA a formulat 38 de cereri pentru începerea urmăririlor penale. Toate cele 14 cereri trimise Președintelui României au fost admise. Din 21 de cereri trimise către Parlament, 6 au fost respinse.

¹⁷⁷ COM(2015) 35 final, p. 10; SWD(2015) 8 final, p. 26; COM(2012).

5. COMBATEREA CORUPȚIEI LA TOATE NIVELURILE

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

Al patrulea criteriu de referință privind MCV invită autoritățile române să ia măsuri suplimentare de prevenire și de combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale. Corupția la nivel mediu și micile acte de corupție sunt percepute pe scară amplă ca fiind o problemă în România¹⁷⁸. Acest lucru afectează viața de zi cu zi a tuturor claselor sociale, cu consecințe clare pentru dezvoltarea economică și socială a României. Unele cazuri sunt la scară largă, atât din punct de vedere financiar (dar care nu implică în mod necesar politicieni de rang înalt sau persoane care dețin funcții), cât și în ceea ce privește numărul persoanelor afectate. Corupția reprezintă, pentru țară, un risc în ceea ce privește reputația ei și, la fel ca alte forme de corupție, acționează ca un factor de descurajare a investițiilor străine.

Astfel cum s-a menționat în rapoartele MCV anterioare, există, de asemenea, o recunoaștere din ce în ce mai mare de către instituțiile publice a consecințelor negative ale corupției. Există sectoare în domeniul achizițiilor publice în care corupția este generalizată, și Direcția Națională Anticorupție a atras atenția asupra tendinței ca aceleași infracțiuni să fie comise de la un an la altul, ceea ce indică faptul că lacunele existente nu sunt eliminate și că măsurile preventive nu sunt suficient de eficiente¹⁷⁹. Astfel cum s-a evidențiat în rapoartele MCV anterioare, lupta împotriva corupției generalizate se bazează pe o combinație de măsuri preventive solide, pe educare în scopul de a se modifica percepția potrivit căreia mita sau „plățile informale” sunt singurul mod de a se obține un serviciu, precum și pe controale eficiente, pe sancțiuni disuasive și aplicate efectiv.

Lupta împotriva corupției și punerea în aplicare a măsurilor de prevenire au fost principalele priorități ale guvernului aflat la putere în cursul anului 2016. Până în prezent, rapoartele MCV au pus în evidență o lipsă de voință politică pentru combaterea micii corupții, dar în 2016 au fost întreprinse o serie de măsuri. Printre acestea se numără aplicarea și promovarea normelor de transparență la nivelul statului și al instituțiilor publice, precum și adoptarea unei strategii cuprinzătoare și ambițioase de prevenire a corupției.

5.1. Imagine de ansamblu asupra progreselor înregistrate în cadrul MCV

Rapoartele MCV au evidențiat în mod constant faptul că progresele înregistrate în ceea ce privește prevenirea corupției au fost mai puțin pronunțate decât în ceea ce privește aplicarea legii. În iulie 2012, raportul MCV a concluzionat: „O privire înapoi la ultimii ani, la impactul real al măsurilor globale anticorupție luate, există un dezechilibru clar între măsurile represive și cele preventive. Principalul obiectiv al obiectivului anticorupție de până acum a fost aplicarea legii. În timp ce partea de drept penal este esențială în stabilirea unui regim clar, care va ajuta la încurajarea unei schimbări de mentalitate, o strategie anticorupție de succes nu poate reuși fără mecanisme eficiente și coerente de prevenire. În acest context, în ultimii cinci ani, progresul înregistrat în eficientizarea mecanismelor de control intern este destul de limitat și inconsecvent, cu variații considerabile în rezultatele obținute de la un sector la altul și cu lacune majore în organismele de control și procedurile interne.”

Strategia Națională Anticorupție (SNA) este principalul instrument de prevenire a corupției de către administrația publică de la nivel național și local. Începând din 2005, eforturile în materie de anticorupție ale autorităților române au fost orientate de strategii naționale anticorupție. În conformitate cu un studiu independent care a raportat în 2011 cu privire la impactul strategiilor

¹⁷⁸ Tendințele din sondajul Eurobarometru privind corupția în perioada 2005-2015 arată că, în timp ce percepțiile generale privind corupția în România rămân foarte ridicate, peste 90 % din respondenți fiind de părere că fenomenul corupției este o problemă majoră sau larg răspândită în România, experiența personală a corupției (vi s-a cerut să dați mită în ultimele 12 luni?) s-a diminuat semnificativ.

¹⁷⁹ Raportul anual al DNA.

anti-coruþie 2005-2007 ŝi 2008-2010, aceste strategii au fost în mare măsurã puse în aplicare, dar sunt îndoieli cu privire la impactul real¹⁸⁰.

În 2012, România a adoptat o nouã strategie naþionalã anticoruþie pentru perioada 2012-2015, care a fost precedatã de un amplu proces de consultare care a implicat societatea civilã ŝi care s-a bazat pe recomandãrile rezultate în urma evaluãrii independente a strategiilor anterioare. Strategia naþionalã anticoruþie 2012-2015, coordonatã de Ministerul Justiþiei, a continuat sã se dezvolte prin activitãþi legate de monitorizarea punerii în aplicare, în special prin intermediul evaluãrilor *inter pares*, la care au participat ŝi ONG-uri¹⁸¹. Se poate constata cã, pânã în 2013, imaginea de ansamblu a fost eterogenã. Pe de o parte, nu a existat nicio abordare comunã a evaluãrii riscurilor, ŝi nu a fost sancþionatã aplicarea de norme ŝi standarde diferite la nivelul diferitelor instituþii ŝi în instituþiile care nu coopereazã. Pe de altã parte, participarea autoritãþilor locale a înregistrat progrese, iar o rundã de evaluãri tematice la nivel central ŝi local efectuate în 2014 a arãtat cã municipalitãþile au dezvoltat bune practici¹⁸². O evaluare ŝi o revizuire generalã, în 2015, a strategiilor naþionale pentru perioada 2012-2015 au arãtat cã acestea au început sã producã rezultate pozitive, dar cã progresele au fost lente, iar aplicarea mãsurilor de prevenire a fost ineficientã, în timp ce, în ansamblu, voinþa politicã la nivelul superior al instituþiilor de a pune în aplicare mãsurile de prevenire a coruþiei a fost insuficientã. La începutul anului 2016, Ministerul Justiþiei a lansat consultãri interinstituþionale ŝi dezbateri publice pentru a evalua impactul SNA ŝi a avut loc o evaluare externã cu experþi selecþionaþi de cãtre OCDE. Constatãrile experþilor au fost aceleaŝi cu cele ale Comisiei din ianuarie 2016, iar experþii nu au putut concluziona cã existau deja dovezi conform cãrora coruþia ar fi în scãdere. Pe aceastã bazã, în luna august a anului 2016 guvernul a adoptat o nouã strategie de combatere a coruþiei pentru perioada 2016-2020.

Cazurile de coruþie generalã sunt anchetate atãt de cãtre Direcþia Naþionalã Anticoruþie (DNA) (nivel mediu), cãt ŝi de Ministerul Public (nivel scãzut)¹⁸³. Nu existã întotdeauna o separare clarã între coruþia la nivel înalt, mediu ŝi mica coruþie. Cazurile izolate de mitã cu o valoare micã pot pãrea a fi exemple de micã coruþie, însã luate în considerare împreunã cu alte cazuri similare din cadrul aceleiaŝi administraþii, ar putea sugera existenþa unor modele de sisteme bine organizate care duc la coruþie la nivel înalt. Procuratura Generalã ŝi DNA au colaborat, astfel încãt cazurile iniþiate ca acte de micã coruþie ajung sã fie ulterior transferate cãtre DNA, dacã în timpul cercetãrii penale rezultã cã acestea intrã în sfera de competenþã a DNA. Într-un numãr considerabil din aceste cazuri, competenþa DNA a devenit evidentã doar dupã ce procurorii începuserã deja ancheta de multã vreme.

Conform statisticilor provenite de la Biroul Procurorului General, în ultimii zece ani numãrul de cazuri de coruþie nesoluþionate de cãtre Ministerul Public nu s-a dezvoltat în mod considerabil, deŝi numãrul de notificãri a crescut în mod constant. Începând cu 2007, a existat o scãdere generalã pânã în 2011. Începând cu anul 2012, numãrul de cauze soluþionate a crescut treptat din nou. Cu toate acestea, numãrul persoanelor trimise în judecatã pentru infracþiuni de coruþie a crescut în mod semnificativ, de la 248 în 2007 la 812 în 2015. Între 2007 ŝi 2011, incriminarea conflictului de interese de cãtre Ministerul public s-a dovedit a fi ineficientã. În 2013, mãsuri similare celor utilizate pentru cazurile de coruþie au fost aplicate în cazul conflictelor de interese, în timp ce cazurile care au fost închise au fost reexaminat. Numãrul de cauze soluþionate ŝi de persoane puse sub acuzare s-a îmbunãtãþit în mod semnificativ.

Progresele înregistrate în urmãrirea penalã a cazurilor de coruþie de cãtre Ministerul Public pot fi atribuite parþial modificãrilor în materie de gestionare aduse de cãtre Procurorul General. Printre acestea se numãrã instituirea, în 2008, a unei reþele de procurori specializaþi în cazuri de coruþie, precum ŝi strategii anticoruþie în toate birourile. De asemenea, Ministerul Public a efectuat o evaluare a rechizitoriilor formulate în cazurile de coruþie¹⁸⁴. Pentru a evidenþia prioritatea acordatã luptei

¹⁸⁰ Raportul MCV pe 2012.

¹⁸¹ Raport MCV 2014.

¹⁸² Raport MCV 2015.

¹⁸³ În ceea ce priveŝte domeniul de competenþã al DNA, a se vedea secþiunea precedentã.

¹⁸⁴ Raport MCV 2012.

împotriva corupției începând din 2010, Procurorul General a organizat în fiecare an competiții naționale și regionale privind combaterea corupției, care au reunit procurori de la instanțele din întreaga țară, și în cursul cărora sunt prezentate cauzele relevante și bunele practici. Prioritatea acordată luptei împotriva corupției a fost menținută pe parcursul mandatului diferiților procurorilor generali.

Raportul MCV din iulie 2012 a arătat rolul de pionierat îndeplinit de Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Administrației și Internelor în aplicarea măsurilor anticorupție la nivel local și regional. DGA este competentă să aplice atât măsuri preventive, cât și, în calitate de poliție judiciară, măsuri represive împotriva corupției din cadrul poliției, precum și al altor structuri din cadrul Ministerului Internelor (MI). Raportul a evidențiat, de asemenea, creșterea rezultatelor în ceea ce privește investigarea cazurilor de urmărire penală din cadrul Ministerului de Interne¹⁸⁵. Rapoartele MCV ulterioare au subliniat faptul că DGA a obținut în continuare rezultate și a colaborat susținut cu Ministerul Public în lupta împotriva corupției. În afară de investigațiile privitoare la corupție, DGA a elaborat, de asemenea, activități de prevenire, cum ar fi creșterea gradului de conștientizare, activități de formare și cooperarea cu ONG-urile. DGA a efectuat, de asemenea, evaluări ale riscului și analize ale cazurilor de corupție pentru a identifica tendințele și măsurile corective structurale în domeniile vulnerabile, care, de asemenea, au fost diseminate în cadrul Ministerului Public. Cu toate acestea, numărul ridicat al cazurilor de corupție din cadrul poliției la toate nivelurile raportate de Ministerul Public și DNA în ultimii trei ani ridică semne de întrebare cu privire la măsura în care măsurile de prevenire structurale la nivelul Ministerului de Interne și al poliției locale sunt suficient de eficace.

Confiscarea și recuperarea efective ale bunurilor reprezintă elemente decisive pentru descurajarea corupției și pentru punerea la dispoziția publicului de exemple care să ilustreze eficacitatea luptei anticorupție. Prin urmare, îmbunătățirea acțiunilor de confiscare și recuperare a activelor este una dintre cele mai vechi recomandări din rapoartele MCV.

În perioada 2007-2011, Parchetul General a raportat confiscarea de active în valoare de aproximativ 587 de milioane EUR, dintre care active înghețate în valoare de 234 milioane EUR numai în 2011, de aproape șapte ori mai mult decât în 2007. Îmbunătățirea confiscării activelor de către serviciile de urmărire penală a rezultat din măsurile luate de Procurorul General pentru a încuraja o abordare mai proactivă în investigațiile financiare. Parchetele au dobândit expertiză în domeniul anchetelor financiare și, de asemenea, a fost înființată Direcția Generală pentru Antifraudă Fiscală (DGAF) în cadrul ANAF, cu rolul de a oferi asistență tehnică specializată procurorilor în efectuarea urmăririlor penale, în cazurile referitoare la infracțiuni economice și financiare¹⁸⁶. Totuși, aceste recuperări nu s-au tradus într-un bilanț convingător al confiscărilor în ansamblu: în 2011, instanțele au pronunțat confiscarea a doar 4,75 de milioane EUR, din care au fost efectiv confiscate doar 340 000 EUR. Au fost adoptate noi prevederi legale menite să îmbunătățească gestionarea activelor confiscate, în timp ce o nouă lege privind confiscarea extinsă a fost aprobată de Parlament în 2012. După 2012, statisticile DNA arată o creștere semnificativă a confiscărilor de către procuratură, dar și a compensărilor și confiscărilor dispuse în hotărârile definitive ale instanțelor. Numai în 2015, DNA a confiscat 493 de milioane EUR și instanțele au decis o compensație în valoare de 190 de milioane EUR și confiscarea a 30 de milioane EUR. Cu toate acestea, în rapoartele MCV din 2015 și 2016 s-a arătat în continuare că estimarea ratei de recuperare efectivă pentru a se asigura că hotărârile instanțelor care se traduc în venituri la bugetul public rămâne foarte scăzută, în jur de 10 %¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Între 2007 și 2011, DGA a trimis la DNA 1 047 de notificări. Acestea reprezintă aproximativ 20 % din notificările generale primite de DNA de la autoritățile de aplicare a legii, parchete și instituții publice. Ca urmare a notificărilor DGA, DNA a formulat rechizitorii în 222 de cazuri, iar DGA a trimis 6 388 de dosare la parchete (altele decât DNA), ceea ce a condus la 836 de trimeri în judecată. În instanțe, investigațiile DGA au dus la 538 de hotărâri finale împotriva a 717 inculpați.

¹⁸⁶ Rapoartele MCV 2014, 2012.

¹⁸⁷ În 2016, societatea civilă a realizat un raport cuprinzător privind recuperarea pagubelor și confiscarea bunurilor provenite din infracțiuni în perioada 2013-2015. <http://www.justitiecurata.ro/portfolio-view/recuperarea-prejudiciului-si-confiscarea-bunurilor-dobandite-prin-infracțiuni/>, care au acoperit perioada 2013-2015. Raportul s-a axat pe 3 aspecte cheie: (1) analiza capacității organelor de urmărire penală

În iunie 2015, Guvernul a depus un proiect de lege care vizează înființarea unei agenții pentru gestionarea activelor confiscate, pentru îmbunătățirea recuperării efective, precum și pentru redistribuirea unei părți din sume pentru reutilizarea socială. Legea a fost aprobată de Parlament și a fost promulgată în decembrie 2015, iar agenția (ANABI) ar trebui să devină operațională până la sfârșitul anului 2016 (a se vedea mai jos). De asemenea, agenția va prelua competențele Oficiului de recuperare a activelor (ORA) din cadrul Ministerului Justiției¹⁸⁸. ORA a fost înființat în 2011, având responsabilitatea schimbului operativ de date cu alte autorități de recuperare a activelor din UE și cu statele membre ale rețelei CARIN¹⁸⁹, identificarea și diseminarea de bune practici și promovarea politicilor publice în domeniul penal.

Din 2010, rapoartele MCV au constatat deficiențe persistente în materie de achiziții publice, legate, în special, de capacitatea și gradul de expertiză al personalului care gestionează procedurile de achiziții publice la nivel național și la nivel local, de lipsa de stabilitate și de fragmentare a cadrului juridic, de sistemul instituțional și de calitatea concurenței în domeniul achizițiilor publice. Combinarea acestor factori face ca sistemul să fie vulnerabil la acte de corupție și de conflicte de interese¹⁹⁰. Raportul MCV pe 2012 a constatat, de asemenea, că mecanismul de control nu funcționează așa în mod corespunzător, fapt dovedit de numărul foarte redus de notificări din partea instituțiilor responsabile în cadrul organelor de urmărire penală. Împreună cu Comisia, din 2011 au fost efectuate mai multe evaluări și planuri de acțiune, însă rezultatele au fost limitate¹⁹¹. Raportul MCV pe 2016 a evidențiat că în 2015 au fost adoptate o strategie și un plan de acțiune de îmbunătățire structurală a sistemului de achiziții publice care să fie adaptat la noile norme ale UE și s-a înființat o nouă agenție pentru controalele *ex ante*. Strategia – planificată inițial a fi pusă în aplicare până la sfârșitul anului 2016, dar mult întârziată, întrucât anumite acțiuni nu vor fi finalizate până în 2019 – include abordarea riscurilor legate de integritate și corupție. Punerea sa în aplicare ar reprezenta un progres semnificativ în direcția abordării achizițiilor publice ca fiind un domeniu cu risc major de apariție a faptelor de corupție¹⁹².

Rapoartele privind MCV au recunoscut în mod constant importanța societății civile în documentarea și evidențierea problemelor de corupție și în acordarea de sprijin și de expertiză pentru proiecte anticorupție concrete. ONG-uri precum Expert Forum, Freedom House, Funky Citizens și Centrul Român pentru politici europene (CRPE) au îndeplinit un rol esențial în promovarea politicii și a punerii în aplicare a schimbărilor în domenii cum ar fi prevenirea corupției, precum și în analiza problemelor, cum ar fi achizițiile publice sau nivelul scăzut de recuperare a activelor. Acest impact a fost extrem de eficient atunci când autoritățile guvernamentale s-au implicat împreună cu societatea civilă.

5.2. Strategia națională anticorupție 2016-2020

În ianuarie 2016, Comisia a recomandat să se utilizeze pe deplin fondurile UE pentru diseminarea unor măsuri eficiente de prevenire împotriva micilor acte de corupție, prin intermediul Strategiei naționale anticorupție și prin reforme în administrația publică.

Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020 a fost adoptată la 10 august 2016. Noua strategie anticorupție se bazează pe rezultatele obținute în punerea în aplicare a SNA 2012-2015, vizând în același timp îmbunătățirea domeniilor cu performanțe slabe. Noul document de strategie se bazează, de asemenea, pe concluziile și recomandările cuprinse în evaluarea independentă a impactului SNA 2012-2015, realizată de o echipă internațională de experți selecționați de către OCDE.

de a impune măsuri de precauție eficiente; (2) analiza practicii instanțelor de drept, inclusiv utilizarea de către acestea a noilor instituții juridice, cum ar fi confiscarea extinsă; și (3) evaluarea problemelor întâlnite în punerea în aplicare a hotărârilor de confiscare și interesul manifestat de către instituții pentru promovarea procedurilor civile și recuperarea activelor.

¹⁸⁸ Raportul MCV pe 2016.

¹⁸⁹ Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (Rețeaua Camden Inter-agenții de Recuperare a Creanțelor), înființată în 2004 și care include state care nu fac parte din UE.

¹⁹⁰ Rapoartele MCV 2016, 2015, 2013.

¹⁹¹ Rapoartele MCV 2012, 2013, 2014.

¹⁹² Raport MCV 2016.

SNA 2016-2020 s-a bazat, de asemenea, pe un proces de consultare amplă și de lungă durată, pe dezbateri publice și reuniuni tehnice. În întocmirea documentului, Ministerul Justiției a organizat o serie de întâlniri cu reprezentanți ai instituțiilor publice centrale și locale, ai autorităților independente și ai instituțiilor anticorupție, organizațiilor de afaceri și ai societății civile (februarie-iulie 2016). La aceste reuniuni au participat aproximativ 90 de instituții publice, organizații neguvernamentale, asociații ale întreprinderilor, precum și întreprinderi de stat și private. Publicul larg a fost, de asemenea, invitat să prezinte idei pentru măsurile de combatere a corupției, prin intermediul unei platforme online.

Obiectivul principal al noii strategii este de a pune bazele unei mai bune politici de prevenire a corupției și promovarea integrității în sectorul public prin asigurarea transparenței în procesul de luare a deciziilor și de alocare bugetară, accentul pe responsabilitatea managerială în ceea ce privește inducerea și menținerea unei culturi a integrității în cadrul organizațiilor publice, pe baza unui cadru juridic și instituțional strict de prevenire și combatere a corupției în România. Ca atare, aceasta are un rol important în reforma administrativă generală a instituțiilor publice centrale și locale¹⁹³.

Principalele priorități ale SNA pentru perioada 2016-2020 sunt:

- dezvoltarea unei culturi a transparenței actului decizional, inclusiv transparența și previzibilitatea alocărilor bugetare și administrația publică locală;
- Creșterea integrității instituționale: creșterea eficienței măsurilor preventive, cum ar fi consilierii de etică, interdicțiile post-angajare și protecția avertizorilor de integritate, precum și răspunderea pentru gestionarea eșecurilor din domeniul integrității;
- consolidarea integrității și reducerea riscurilor de corupție în sectoare prioritare precum sănătatea, educația, politica (parlamentari și partide), sistemul judiciar, achizițiile publice, întreprinderile, administrațiile locale;
- sporirea gradului de conștientizare și de înțelegere a normelor în materie de integritate de către lucrătorii din serviciile publice și beneficiarii serviciilor publice;
- consolidarea performanței în ceea ce privește combaterea corupției prin mijloace penale și administrative (în special DNA și ANI);
- creșterea gradului de recuperare a bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

SNA 2016-2020 reprezintă o continuare a abordării descentralizate din strategia anterioară: fiecare instituție trebuie să își dezvolte propriul plan privind integritatea și propria politică în materie de integritate, inclusiv întreprinderile de stat. secretariatul tehnic din cadrul Ministerului Justiției oferă expertiză, orientare și sprijin metodologic. În cazul autorităților locale, Ministerul Justiției va continua parteneriatul său cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

Ministerul Justiției este responsabil pentru punerea în aplicare și coordonarea strategiei și prezintă Parlamentului un raport anual privind punerea în aplicare. Cele cinci platforme de cooperare dezvoltate în cadrul SNA pentru perioada 2012-2015 vor fi menținute pentru a sprijini procesul de monitorizare: pentru autorități independente și instituții cu rol de combatere a corupției; administrația publică centrală; administrația publică locală; mediul de afaceri; societatea civilă. Aceste platforme vor fi convocate o dată la șase luni sau mai frecvent, dacă este necesar. Capacitatea Secretariatului tehnic a fost sporită, prin crearea a 10 posturi noi (17 în total) și reorganizarea acestuia ca Direcție pentru prevenirea criminalității. Secretariatul Tehnic va avea un rol esențial în menținerea dinamicii SNA, dar locul său în cadrul guvernului pune accentul, de asemenea, pe voința politică și pe

¹⁹³ Guvernul a fost atent ca SNA să fie corelată cu strategiile sectoriale complementare, cum ar fi Strategia pentru reforma serviciilor publice, Strategia pentru consolidarea administrației publice, Strategia de dezvoltare a justiției ca serviciu public, Strategia națională de achiziții publice, Strategia națională pentru competitivitate, precum și Strategia națională pentru agenda digitală.

monitorizarea de către societatea civilă. Bugetul pentru punerea în aplicare a noilor măsuri din strategie este estimat la 100 de milioane EUR, parțial finanțate prin fonduri ale UE¹⁹⁴.

Punerea în aplicare a strategiei a început la scurt timp după adoptare; planurile de integritate ar trebui să fie finalizate în primele șase luni de la adoptarea acestei strategii. Instituțiile publice la nivel central și local au inițiat, de asemenea, procedurile oficiale de aderare la strategie. O noutate specială este includerea întreprinderilor de stat și a organismului național de asigurări de sănătate în SNA.

Strategia are un mecanism global de monitorizare, inclusiv crearea unui index al integrității instituționale în sectoarele vulnerabile, care au la bază incidente și autoevaluări în domeniul integrității, precum și misiuni de evaluare tematice *inter pares*. Toate instituțiile raportează de două ori pe an către Ministerul Justiției, care, la rândul său, publică un raport anual. Ministerul Justiției va începe prin stabilirea unei situații de referință pentru fiecare indicator în 2017 (bazat pe perioada septembrie 2016 – august 2017). De asemenea, strategia definește indicatorii de realizare și riscurile; cu toate acestea, nu este clar dacă există, de asemenea, o analiză periodică a impactului efectiv privind creșterea transparenței și reducerea corupției. La sfârșitul perioadei de aplicare a strategiei, România va efectua o evaluare externă.

Societatea civilă a fost implicată îndeaproape în pregătirea SNA 2016-2020 și, de asemenea, participă în mod activ la punerea în aplicare. De exemplu, Centrul de Resurse Juridice (CRJ) a lucrat la statutul consilierilor de etică, iar Expert Forum, Freedom House și Centrul pentru Politici Europene din România desfășoară un proiect centrat pe corupție și pe întreprinderile de stat¹⁹⁵. Alte proiecte finanțate de UE au raportat cu privire la corupția din sectorul public, inclusiv în ceea ce privește achizițiile publice¹⁹⁶.

Printre inițiativele cuprinse în SNA 2016-2020 se află activitatea Direcției generale anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Un proiect derulat în parteneriat cu Institutul Național al Magistraturii urmărește să reunească peste 30 de instituții pentru a vedea modul în care o mai bună cooperare interinstituțională poate spori eficiența măsurilor de prevenire și combatere a corupției în administrația publică, inclusiv în domeniul achizițiilor publice și al gestionării proiectelor finanțate de UE¹⁹⁷. Un alt proiect este organizarea de campanii de sensibilizare și de educație a studenților și elevilor cu privire la corupție.

Eficacitatea punerii în aplicare a SNA 2016-2020 depinde într-o foarte mare măsură de implementarea unor reforme mai ample, în special reforma administrației publice în ceea ce privește transparența, integritatea și depolitizarea a numirilor. Cursurile de formare în materie de etică și integritate pentru funcționarii publici și pentru consilierii în materie de etică sunt în desfășurare. Cu toate acestea, se observă că punerea în aplicare a altor reforme și adoptarea noii legislații necesare au fost mai lente decât se preconizase.

5.3. Urmărirea penală și mica corupție în 2016

În 2016, Procuratura Generală a finalizat peste 2 333 de cazuri de mică corupție. Au fost trimise în judecată 366 de cazuri implicând 662 învinuți (302 de rechizitorii și 64 de acorduri de recunoaștere a

¹⁹⁴ În plus, punerea în aplicare a măsurilor în materie de transparență și de combatere a corupției necesită, de asemenea, ca fiecare instituție publică cu un număr mediu de angajați de 50 să aloce, în medie, un buget anual de aproximativ 900 000 RON per instituție (aproximativ 200 000 EUR).

¹⁹⁵ Proiectul se referă la România, Bulgaria, Italia și Republica Cehă. Obiectivul său este de a oferi o analiză strategică și comparativă a „clientelismului” și a corupției în întreprinderile de stat. Acesta presupune, printre altele, o mai bună protecție împotriva conflictelor de interese și asigurarea includerii criteriilor de integritate în evaluările managerilor. Această activitate face parte dintr-un consorțiu multinațional.

¹⁹⁶ Exemple în acest sens sunt: Proiectul ONG-ului Freedom House privind corupția în domeniul achizițiilor publice care reunește judecători, procurori și funcționari publici și colaborează cu mass-media la consolidarea competențelor acestora de a relata problemele privind achizițiile publice locale; www.Anticorrp.eu, un proiect finanțat de UE, prin intermediul celui de-al șaptelea Program-cadru.

¹⁹⁷ Finanțate prin Fondul pentru securitate internă al Uniunii Europene. Vor fi oferite cursuri de formare pentru personalul implicat în procedurile de achiziții publice și gestionarea fondurilor UE.

vinovăției) pentru presupuse infracțiuni de luare de mită, dare de mită, trafic de influență și trafic de influență¹⁹⁸. Printre inculpații trimiși în judecată au fost 105 de lucrători de poliție, 17 medici, 14 profesori, 27 de primari și un număr de funcționari publici de la nivel local. Au fost luate măsuri de arest preventiv referitoare la 79 de inculpați (109 în 2015), dintre care 41 pentru luare de mită, 18 pentru dare de mită și 17 pentru trafic de influență. În aceeași perioadă, s-au pronunțat 197 de hotărâri definitive în instanță pentru cazuri de corupție și conflict de interese, cu condamnarea a 242 de inculpați, în comparație cu 242 de hotărâri definitive în aceeași perioadă a anului 2015. În aprilie 2016, Serviciul de îndrumare și control al Procuraturii a finalizat un raport de control care a evaluat verificarea punerii în aplicare a strategiilor anticorupție la nivel local, activitatea desfășurată de către procurori în cauze având ca obiect infracțiuni de corupție, conflicte de interese și activitatea de formare profesională a procurorilor specializați. Controlul a avut un caracter cuprinzător și au fost analizate toate parchetele. Au fost luate mai multe măsuri de gestionare în scopul de a se eficientiza activitatea organelor de urmărire penală.

Combaterea corupției reprezintă o prioritate importantă în strategia instituțională a Procuraturii pentru perioada 2016-2020, inclusiv consolidarea luptei împotriva corupției în administrația publică și accelerarea procedurilor de investigare a infracțiunilor de corupție, a conflictelor de interese și a altor infracțiuni cu un impact profund asupra resurselor publice și a nivelului de trai. Rezultatele privind cazurile de conflict de interese sunt prezentate în secțiunea 2.3.

În cursul anului 2016, Serviciul de îndrumare și control al Procuraturii a distribuit tuturor procurorilor o analiză a cauzelor care privesc infracțiunile de conflict de interese, furnizând o analiză a metodelor infracționale utilizate pentru fraudarea procedurilor de achiziții publice, precum și recomandările pentru îmbunătățirea urmăririi penale și înghețarea activelor în cazuri de conflicte de interese. Organele de urmărire penală au fost implicate, de asemenea, în dezvoltarea noii agenții pentru confiscarea activelor pentru a ajuta procurorii în identificarea și confiscarea activelor, îmbunătățirea monitorizării și a analizei, realizarea de controale specifice și finalizarea unui inventar al tuturor bunurilor mobile și imobile care fac obiectul măsurilor provizorii.

În acest an, Procuratura a înregistrat, de asemenea, o serie de evoluții importante menite să îmbunătățească eficiența managerială. Aceasta a semnat un protocol cu Consiliul de mediere pentru a dezvolta o mai bună colaborare și a informa părțile la proces cu privire la posibilitățile de a recurge la mediere.

5.4. Confiscarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni și înființarea Agenției Naționale pentru Administrarea Bunurilor Indisponibilizate (ANABI)

În ianuarie 2016, Comisia a recomandat să se asigure că noua agenție de recuperare a activelor este instituită și că dispune de o conducere puternică, de resurse suficiente și că beneficiază de sprijinul tuturor celorlalte instituții pentru a îmbunătăți recuperarea efectivă. Alte segmente ale administrației publice ar trebui să fie în mod clar răspunzătoare de incapacitatea de a urmări aceste aspecte;

Rezultate privind confiscarea și recuperarea activelor în 2016

Sumele confiscate în baza hotărârilor judecătorești definitive în cazuri sesizate de DNA sunt de aproximativ 30 de milioane EUR. Comisia nu a primit informații din partea Ministerului Public privind sumele confiscate în cursul cercetărilor sau sumele confiscate în temeiul unor hotărâri judecătorești definitive și nici informații privind sumele efectiv recuperate de către stat. Informațiile privind sechestrarea și confiscarea sunt colectate în prezent de Agenția Națională pentru Administrarea Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) și primele rezultate vor fi prezentate în raportul său anual din februarie 2017.

Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) este responsabilă de recuperarea finală și colaborează îndeaproape cu ANABI pentru îmbunătățirea colectării și a statisticilor cu privire la această situație.

¹⁹⁸ Prin comparație, în aceeași perioadă din 2015, au fost finalizate 2 321 de cauze, 344 dintre acestea prin rechizitorii și acorduri de recunoaștere a vinovăției, Curtea fiind notificată în legătură cu 903 inculpați.

În timp ce ANAF își dublează eforturile pentru întocmirea unui inventar și pentru recuperarea bunurilor confiscate, cu o nouă direcție generală responsabilă de recuperarea bunurilor confiscate, acțiunea lor nu este întotdeauna bine percepută de către autoritățile statului în sine. De exemplu, în ianuarie 2016, încercarea ANAF de a aplica o hotărâre judecătorească finală privind evacuarea și vânzarea unei clădiri în urma unei hotărâri de confiscare pronunțate cu 18 luni în urmă a stârnit puternice reacții politice și în mass-media, întrucât clădirea era utilizată încă de posturi de televiziune. Unele părți interesate au susținut că se periclita libertatea presei, fiind exprimate îndoieli, de asemenea, de către politicieni marcanți. Consiliul Superior al Magistraturii a concluzionat că astfel de declarații pun în pericol independența justiției, iar Procurorul-șef al DNA a reafirmat principiul potrivit căruia orice hotărâre definitivă a unei instanțe judecătorești trebuie să fie pusă în aplicare, acesta fiind un principiu fundamental al statului de drept. De asemenea, ANAF a fost sprijinită de către sindicatul național al funcționarilor publici.

Evoluțiile Agenției Naționale pentru Administrarea Bunurilor Indisponibilizate (ANABI)

ANABI va avea responsabilitatea gestionării activelor înghețate și a cooperării dintre instituții pentru a asigura recuperarea efectivă de către stat a activelor confiscate, stabilită prin hotărâri ale instanțelor judecătorești. Legea privind înființarea Agenției a fost promulgată în decembrie 2015. Ea ar trebui să fie pe deplin operațională în termen de un an de la instituirea sa, prin urmare, în 2016, guvernul și Ministrul Justiției au adoptat mai multe decizii referitoare la structura sa instituțională, funcționarea internă și colaborarea interinstituțională, precum și cu privire la modul în care trebuie să își îndeplinească responsabilitățile privind reutilizarea socială a sumelor recuperate în urma vânzării activelor confiscate. Directorul ANABI a fost numit, iar Consiliul de coordonare care supraveghează Agenția a devenit operațional. Consiliul a ales în calitate de președinte al Consiliului, reprezentantul Consiliului Superior al Magistraturii. Procesul de recrutare a personalului este în desfășurare (35 de posturi în 2016), cu 15 posturi suplimentare atribuite agenției pentru 2017.

Activitățile în curs de desfășurare ale agenției sunt finalizarea unui inventar național privind spațiile pentru depozitarea de active confiscate și un inventar național al activelor confiscate. În noiembrie 2016, Ministerul Justiției și ANABI au lansat proiectul „Sprijin pentru realizarea obiectivelor Strategiei Naționale Anticorupție prin creșterea eficienței recuperării și gestionării activelor”. Obiectivul proiectului este crearea, în cadrul agenției, a unui sistem electronic național integrat privind activele provenite din săvârșirea de infracțiuni. Acesta ar urma să constituie o bază de date centralizată care să ajute instituțiile cu atribuții privind activele provenite din săvârșirea de infracțiuni, prin includerea de informații referitoare la activele cu privire la care s-au dispus măsuri de către organele de urmărire penală, instanțe și organisme de asigurare a aplicării legii. Proiectul, pus în aplicare în parteneriat cu Institutul de la Basel privind Guvernanța, ar trebui să fie finalizat în 2018.

ANABI va publica primul său raport anual în februarie 2017. Raportul ar trebui să conțină date de la toate instituțiile implicate în sechestrarea și confiscarea bunurilor: Ministerul Public, instanțele, ANAF și alte instituții competente.

De asemenea, ANABI a preluat activitatea Oficiului de recuperare a creanțelor referitoare la schimbul de date și informații la nivelul UE și la nivel internațional. În octombrie 2016, ministrul justiției și ANABI au organizat, cu sprijinul Comisiei Europene, ședința periodică a Platformei oficiilor de recuperare a creanțelor, în marja celei de a 6-a Conferințe la nivel înalt paneuropene în domeniul recuperării activelor. Evenimentul a reunit peste 100 de experți din domeniul recuperării bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni, din cele 28 de state membre ale UE, precum și din Albania, Elveția, Luxemburg, Ucraina, Serbia. În timpul evenimentului, au fost prezentate activitatea și expertiza instituțiilor românești.

5.5. Combaterea corupției în diferite sectoare

Asistență medicală

Corupția din sistemul românesc de sănătate a fost recunoscută ca fiind o problemă gravă, cu care se confruntă mulți cetățeni români. Principalele probleme se referă la achizițiile publice din spitale, fraudă în sistemul asigurărilor și rambursări false, mită pentru eliberarea certificatelor medicale care oferă acces la prestații speciale și practica larg răspândită a plăților informale către profesioniștii din

domeniul sănătății. Corupția în sistemul de asistență medicală a ajuns în atenția mass mediei în acest an din cauza mai multor scandaluri legate de practicile de achiziții publice în spitalele publice sau a schemelor de certificate emise pentru pretinse boli sau a certificatelor pentru pensionare false. Nivelul corupției din asistența medicală are un impact direct asupra calității serviciilor publice de sănătate și afectează în mod direct accesul la asistență medicală în România și, în unele cazuri, această situație a dus la decesul pacienților. Un caz dramatic care a fost făcut public ca urmare a rapoartelor unor jurnaliști de investigație independenți¹⁹⁹ a vizat o societate comercială relativ mică, acesteia atribuindu-se numeroase contracte de achiziții publice pentru furnizarea de dezinfectanți la peste 350 de spitale din România, inclusiv la două dintre cele mai importante spitale de urgență din București. Dezinfectantul vândut a fost mult supraestimat și diluat, ceea ce a dus la decesul pacienților din cauza infecțiilor nosocomiale. Există, de asemenea, o anchetă în curs de desfășurare cu privire la alegația conform căreia directorii de spitale au primit comisioane ilegale din partea societății comerciale pentru contractele atribuite, o practică pe care unii o consideră larg răspândită în sectorul sănătății din România²⁰⁰.

În luna decembrie, ministrul sănătății și președintele Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) a declarat că aproximativ 25 % - 30 % din contractele de achiziții publice efectuate prin achiziții directe în spitalele din România sunt suspecte, întrucât o practică comună de fraudă este o abordare de tip „*felierea salamului*”, ceea ce înseamnă că un contract mare a fost împărțit în contracte mai mici, pentru a evita cereri de ofertă deschise²⁰¹.

În urma scandalului privind dezinfectantele, DNA a inițiat o serie de procese împotriva managerilor de spitale pentru luare de mită în atribuirea contractelor de achiziții publice²⁰². Combaterea corupției din sectorul sănătății este, de asemenea, o prioritate pentru Ministerul Public. În rapoartele anterioare privind MCV au fost menționate urmărirea penală care au vizat eliberarea certificatelor de sănătate false. Diseminarea celor mai bune practici în desfășurarea de anchete în aceste cazuri în cadrul Ministerului Public, în special prin intermediul concursurilor anticorupție regionale și naționale pentru procurori, a reprezentat un punct de plecare pentru alte urmărirea penale similare. În 2016, un caz²⁰³ din județul Bihor prin care s-a denunțat o schemă de pensionări anticipate din motive medicale a obținut premiul întâi la concursul național de combatere a corupției. Ca urmare a acestui caz, bugetul public a economisit 9 milioane EUR pe an²⁰⁴ pentru pensii. Alte cazuri au implicat internări fictive în spitale de psihiatrie, în scopul de a obține, pentru ca pacienții să poată obține medicamente gratuite și decizii de pensionare anticipată²⁰⁵, precum și teste clinice falsificate, acesta din urmă făcând parte dintr-un caz transfrontalier cu impact asupra mai multor state membre ale UE.

Pentru a aborda problema cu multe fațete pe care o reprezintă corupția în sistemul de sănătate, Ministerul Sănătății a adoptat o serie de măsuri pentru a monitoriza mai bine bugetul și cheltuielile

¹⁹⁹ www.Tolo.ro

²⁰⁰ Procurorul-șef al DNA a declarat că valoarea mitei în acest sector este mai mare decât în altele, de exemplu, în vreme ce, de obicei, mita se ridică la 10 % din contract, în domeniul asistenței medicale aceasta este de aproximativ 20 %. Această mită este acordată, de obicei, factorilor de decizie în materie achiziții publice din cadrul autorității contractante. Discurs în contextul Raportului anual prezentat de DNA la 25 februarie 2016, și la 23 - 24 mai 2016, în cadrul Grupului de lucru privind „*Corupția în cadrul sistemului de asistență medicală – prevenire și investigație. Experiență, bune practici și provocări*”

²⁰¹ Declarație a ministrului sănătății - „*De când sunt ministrul sănătății, în fiecare săptămână dau câte un aviz pentru trimiterea unui potențial caz de corupție la Parchet, DNA sau alt organism de investigare. Am descoperit un sistem sufocat de grupuri de interese, o pânză de păianjen care strangulează țara, în timp ce pe web, pe alocuri, păianjenii feudali fac o afacere din viața și sănătatea pacienților lor. Pentru curățarea sistemului, am aprins lumina pentru a asigura transparența la toate nivelurile.*”

²⁰² În 2016, DNA a efectuat anchete în 26 de cauze de corupție în sistemul de sănătate.

²⁰³ Acesta este un exemplu tipic, după cum s-a menționat în raportul MCV anterior, de cazuri de succes inițiate de Procurorul general și ulterior trimise la DNA.

²⁰⁴ Anual se alocă de la bugetul de stat 60 de milioane EUR în județul Bihor pentru plata pensionărilor din motive medicale.

²⁰⁵ Medicamentele care au fost vândute ulterior contra cost și fără prescripție medicală. Acest lucru a fost un exemplu de caz din județul Vâlcea, Spitalul Psihiatric Drăgășani.

spitalelor, pentru îmbunătățirea transparenței și consolidarea controalelor interne, cu verificări mai bine direcționate, ceea ce a condus, în 2016, la o serie de cazuri care au fost trimise serviciilor de urmărire penală. Un set cuprinzător de măsuri sunt detaliate în Strategia Națională Anticorupție (SNA), cum ar fi crearea unui mecanism cu criterii clare pentru prioritizarea alocărilor bugetare și evaluarea deciziilor Ministerului Sănătății și a Casei Naționale de Asigurări de Sănătate (CNAS), promovarea unei mai mari transparențe și publicități (de exemplu, cu privire la cheltuieli și la contractele de achiziții publice, precum și sponsorizările și declarațiile de avere și de interese), creșterea răspunderii managerilor spitalelor și asigurarea faptului că aceștia sunt recrutați prin concurs deschis²⁰⁶, precum și modificarea legislației referitoare la consiliile de etică din spitale. Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență în noiembrie (79/2016), care modifică selectarea managerilor de spitale pentru a asigura că aceștia sunt selectați prin concurs deschis și, de asemenea, extinde sfera de aplicare a dispozițiilor privind conflictele de interese pentru o categorie mai largă de personal de conducere din spitale. Această ordonanță a fost respinsă în Senat în ianuarie 2017, dar în continuare trebuie să treacă prin Camera Deputaților.

În plus, a fost semnat un protocol de cooperare între Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Procuratura Generală și DNA, care vizează măsuri preventive împotriva actelor de corupție din sistemul de sănătate. Ministrul Sănătății a lansat, în decembrie 2016, o linie telefonică specială unde pacienții, medicii sau martorii în cazuri de corupție din orice unitate medicală pot raporta posibilele încălcări ale legii, inclusiv suspiciuni privind încălcarea normelor în materie de achiziții publice²⁰⁷. Sistemul este gestionat de Direcția Generală Anticorupție (DGA)²⁰⁸ și primește, de asemenea, notificările pacienților înregistrate prin intermediul noului mecanism de monitorizare a gradului de satisfacție a pacienților. DGA va furniza analize de date și rapoarte, studii de caz și alte materiale relevante pentru Ministerul Sănătății.

Utilizarea cardului electronic de sănătate, în care sunt înregistrate toate consultațiile și prescripțiile medicale, a devenit obligatorie începând din septembrie 2015. Acest instrument ar trebui să reducă posibilitățile de a se comite fraude în domeniul asigurărilor sociale. În cursul anului 2016 au fost raportate disfuncții tehnice care au împiedicat utilizarea lui, însă par a fi fost soluționate până la sfârșitul anului.

Ca parte a măsurilor de sprijinire a sistemului de sănătate, la sfârșitul lunii decembrie 2016 a fost aprobată o creștere salarială de 25 % pentru personalul din cadrul organismului național de asigurări de sănătate.

Educație

Reputația sistemului educațional din România a fost afectată și în anul 2016, în urma cazurilor de corupție care au implicat profesori universitari²⁰⁹, precum și a scandalurilor privind plagiatul în tezele de doctorat ale funcționarilor de rang înalt, ceea ce ridică întrebări cu privire la modul în care au fost obținute diplomele (proceduri și verificări efectuate în mod corespunzător). *Romania curată*²¹⁰ a dat publicității o listă de 10 de universități care nu respectă obligația de a publica declarațiile de avere ale cadrelor universitare și ale personalului de conducere.

²⁰⁶ Inclusiv comisiile speciale selectate pe baza unor criterii obiective.

²⁰⁷ La 9 decembrie 2016, ministrul sănătății, Vlad Voiculescu, a declarat: „Orice român va putea să notifice cazurile de corupție din sistemul de sănătate la telefon”. „La DNA există pe rol 150 de cazuri de corupție, dar nu trebuie să așteptăm ca procurorii să ne rezolve toate problemele. Iată de ce ne bazăm pe pacienți și pe personalul medical să ne ajute să fim vigilenți și să semnalăm cazurile de corupție”.

²⁰⁸ Este același telefon verde gratuit utilizat de DGA pentru toate semnalările unor fapte de corupție - 0800 806 806. Cetățenii pot dezvălui, de asemenea, cazurile de corupție din sistemul de sănătate, direct către Ministerul Sănătății, prin e-mail, la adresa presa@ms.ro

²⁰⁹ Dosarele instrumentate de DNA privind decanul, rectorul și alte cadre de conducere de la Facultatea de management din Iași, din Universitatea din Oradea, precum și cadre didactice universitare din Constanța.

²¹⁰ <http://www.romaniacurata.ro/ce-universitati-incalca-legea-1762010-si-ascund-declaratiile-de-avere-ale-rectorilor/>

Educația este un alt domeniu prioritar al noii Strategii naționale anticorupție pentru perioada 2016-2020. Măsurile planificate includ reorganizarea Consiliului național de etică și a Consiliului național de etică și management universitar; adoptarea unui cod de etică pentru învățământul preuniversitar; adoptarea unui cadru național transparent bazat pe criterii de performanță, pentru a garanta integritatea concursurilor pentru posturile de inspectori și directori, precum și un sistem disuasiv și menit să pună capăt plagiatelor. Ca o primă măsură, normele de numire a directorilor de școli au fost modificate în 2016, în scopul de a se elimina politizarea numirilor. Primul concurs deschis a fost organizat în toamna anului 2016, la care s-au înscris 7 000 de candidați. Cu toate acestea, în ianuarie 2017, s-a emis o derogare printr-o decizie ministerială în vederea numirii directorilor care au participat la concurs, dar care fie nu au reușit, fie nu au participat la examen. Sectorul educației a beneficiat, de asemenea, de o creștere salarială de 15 %.

ONG-ul Societatea Academică Română (SAR), în parteneriat cu Alianța Națională a Organizațiilor Studentești și Federația Studenților Elvețieni a lansat în noiembrie 2016 „Programul de integritate al universităților de stat din România” și evaluează integritatea universităților din România.

Poliția

Integritatea în cadrul poliției a fost o preocupare constantă. În ultimii ani, atât DNA, cât și Ministerul Public raportează în mod constant un număr mare de cazuri de corupție în cadrul poliției, la toate nivelurile²¹¹, o situație care este cu atât mai problematică cu cât Ministerului Public și DIICOT au trebuit să se bazeze în mare măsură pe anchetele efectuate de poliție (DNA are o poliție judiciară specializată în cadrul său). O prioritate atât pentru DIICOT, cât și pentru Procurorul General este de a dezvolta un sistem intern de poliție judiciară. În 2016, DNA a pus sub acuzare 52 de ofițeri de poliție și au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive de condamnare împotriva a 81 de ofițeri de poliție (inclusiv un director general adjunct al Poliției Municipiului București), în timp ce Ministerul Public a trimis în judecată 105 de lucrători de poliție. Cea mai mare parte se referă la poliția de trafic²¹², iar mai multe cazuri au adus la suprafață rețele și practici de corupție complexe^{213,214}.

Diracția generală anticorupție din Ministerul de Interne este responsabilă de investigarea cazurilor de suspiciune de corupție și de elaborarea unor măsuri structurale menite să prevină repetarea aceluiași cauze. În toamna anului 2016, Ministerul de Interne a luat o serie de măsuri pentru reformarea serviciului de informații și de protecție din minister. O parte din personal va fi realocată DGA pentru a lucra la cazuri de corupție. Unul dintre punctele slabe este în continuare politizarea numirilor în rândul cadrelor de conducere ale poliției.

Achiziții publice

²¹¹ A se vedea rezultatele DNA și ale Ministerului Public pe parcursul a mai multor ani.

²¹² DNA a pus sub acuzare ori a anchetat inspectori-șefi de poliție din județele Suceava, Vaslui, Prahova, Neamț (unde au fost arestați 14, respectiv jumătate din Biroul Circulație din orașul Piatra Neamț), Teleorman și Bihor pentru fapte de corupție în formă continuată, iar în București, în noiembrie 2016, mai mulți ofițeri de poliție pentru faptul că au ascuns accidentul de circulație cauzat de colegul lor. În 2015, 42 de ofițeri de poliție din întreaga țară au fost trimiși în judecată de DNA. La acestea se adaugă mai multe cazuri de luare de mită de către ofițeri de poliție subordonați poliției judiciare a DNA, care își desfășoară activitatea sub autoritatea procuraturii din raza județelor Mureș, Prahova și Giurgiu.

²¹³ Alte cazuri fructuoase care implică ofițeri de poliție au scos la lumină rețele în care infractorii erau adeseori ajutați de poliție să sustragă bunuri provenite din depozite publice sau private sau din păduri. (În portul Constanța, în 2015, un caz privind furtul de benzină, iar în 2016, furtul de fier). În județul Brașov, furtul de lemn în proporție de 15 m³/zi.

²¹⁴ În 2011, un prim caz în ceea ce privește mita pentru obținerea permiselor de conducere a fost încheiat cu trimiterea în judecată a 44 ofițeri de poliție împreună cu instructorii auto. Cu toate acestea, având în vedere că această practică nu a dispărut, doar modul de operare a devenit din ce în ce mai sofisticat, cu măsuri de precauție suplimentare. În 2016, într-un caz s-a descoperit că noua practică stabilită a implicat darea de mită de către un elev, prin intermediul instructorului, unui alt instructor care a acționat drept „colector”. Unii intermediari erau foști ofițeri de poliție. În iulie 2016, actul de punere sub acuzare a implicat 42 de persoane, iar utilizarea acordului de recunoaștere a vinovăției a fost utilizată în 20 de cazuri. Acest caz complex a necesitat activitatea a 13 procurori, precum și agenți sub acoperire.

În ianuarie 2016, Comisia a recomandat punerea în aplicare a noii strategii privind achizițiile publice și a planului de acțiune, pentru a se asigura un cadru anticorupție solid în ceea ce privește cadrul juridic, capacitatea instituțională și administrativă, precum și aplicarea măsurilor pentru a preveni și a detecta conflictele de interese, arătând că toate delictele sunt cercetate pe deplin.

Integritatea sistemului de achiziții publice reprezintă una dintre prioritățile strategiei de achiziții publice, iar măsurile de combatere a corupției presupun o combinație de măsuri de consolidare a capacităților instituționale, de simplificare a legislației și de acțiuni menite să intensifice concurența și transparența în toate fazele procedurii. Punerea în aplicare a strategiei privind achizițiile publice și a planului de acțiune au progresat în 2016²¹⁵. În mai 2016, a intrat în vigoare noua legislație în materie de achiziții publice care transpune directivele UE și, până la sfârșitul anului 2016, toată legislația secundară necesară a fost adoptată. Fragmentarea anterioară a cadrului juridic a lăsat o marjă substanțială pentru practici de corupție și noul cadru juridic, mai stabil și mai previzibil, ar trebui să limiteze posibilitatea de săvârșire a unor acte de corupție. Cu toate acestea, ghidurile online, care ar trebui să sprijine autoritățile contractante pas cu pas în procesul de achiziții publice, sunt încă în etapa de elaborare și ar trebui să fie definitivare până în 2019.

Pe lângă măsurile legislative, înființarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (ANAP) în 2015 ca instituție unică responsabilă pentru achizițiile publice este considerată ca oferind un control mai solid și mai eficient al corupției, precum și mecanisme instituționale de prevenire a acesteia. În cadrul reformei instituționale, a fost înființat, în 2016, un comitet interministerial pentru achizițiile publice, având drept obiectiv să asigure coerența generală a sistemului de achiziții publice. Rolul acestui comitet este de a valida politicile de achiziții publice elaborate la nivel guvernamental și de a oferi orientări strategice și sistemice. Combaterea corupției în domeniul achizițiilor publice ar urma să fie o prioritate pe ordinea de zi a comitetului, iar cooperarea cu instituții precum DNA, ANI și DLAF ar urma să aibă un rol important.

Cu privire la măsurile concrete de prevenire a conflictelor de interese și a corupției în procedurile de achiziții publice, au fost întreprinse mai multe acțiuni, în special Legea privind sistemul PREVENT pentru controalele *ex ante* privind conflictele de interese (a se vedea secțiunea 3.5). Cu toate acestea, mai multe măsuri sunt încă restante, cum ar fi:

- consolidarea sistemelor de control intern, independența în exercitarea funcțiilor lor a controlorilor financiari cu rol de prevenție și capacitatea de a se detecta conflictele de interese la nivelul autorităților contractante. Trebuie să fie adoptate norme guvernamentale noi. Recent a fost semnat un proiect cu Banca Europeană de Investiții pentru acordarea de asistență tehnică;
- dezvoltarea unor ghiduri online detaliate, a serviciilor de asistență tehnică, profesionalizarea responsabililor cu achizițiile publice, înființarea unor organisme și consorții de achiziții centralizate ale autorităților contractante sunt menite să consolideze capacitatea administrativă a autorităților contractante și capacitatea acestora de a se împotrivi corupției și de a remedia conflictele de interese;
- stabilirea unor mecanisme eficiente de cooperare și de schimb de informații între organismele de investigare;
- formularea unei noi definiții, mai cuprinzătoare, a conflictului de interese, pe baza directivelor din 2014;
- desfășurarea unui control aleatoriu, *ex ante* și bazat pe risc, al procedurilor de achiziții publice;
- publicarea sistematică în sistemul de achiziții publice electronice a tuturor modificărilor contractuale;
- utilizarea „pactelor de integritate”.

²¹⁵ Analiza progreselor înregistrate în punerea în aplicare a strategiei de achiziții publice face parte dintr-un exercițiu mai amplu al Comisiei în ceea ce privește condițiile *ex ante* pentru punerea în aplicare a fondurilor FEIS în perioada 2014-2020. Accentul se va pune mai mult pe măsuri de combatere a corupției.

Ultimele trei măsuri fac parte, de asemenea, din Strategia națională anticorupție, ceea ce ilustrează articularea eficace între măsurile strategiei de achiziții publice și Strategia națională anticorupție.

La sfârșitul lunii noiembrie, Consiliul național de soluționare a contestațiilor (CNSC)²¹⁶ și Curtea de Apel București au organizat un seminar²¹⁷ privind jurisprudența în materie de achiziții publice, care a reunit judecători, reprezentanți ai principalelor instituții publice, ai ministerelor și ai Ministerului Public.

Societatea civilă participă cu regularitate la proiecte care sprijină prevenirea corupției în domeniul achizițiilor publice. ONG-ul Freedom House România a desfășurat un astfel de proiect care a inclus formare²¹⁸ și monitorizare în timp real privind procedurile de achiziții publice cu un grup de jurnaliști în întreaga țară²¹⁹.

Gestionarea fondurilor UE

Frauda cu fonduri UE intră în sfera de competențe a DNA. Statisticile DNA arată o creștere constantă a numărului de cazuri și valoarea daunelor identificate.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cazurile trimise în judecată	11	26	32	23	29	45	54	57	52	65
Persoanele trimise în judecată	18	51	77	46	62	95	124	131	149	146
Daune (milioane lei)	1,7	1,6	3,2	7,5	8,7	22,6	71	239	70	112

Această creștere a eficienței este confirmată, de asemenea, de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), iar recomandările judiciare formulate de OLAF au fost puse în aplicare cu mai multă eficiență. Cooperarea dintre OLAF și DNA a permis încheierea cu succes a anchetelor complexe legate de programele cofinanțate de UE.

Datorită colaborării cu Transparency International și finanțării din fonduri UE, în iunie 2016 au fost lansate pacturile de integritate pentru protejarea fondurilor UE împotriva fraudei și a corupției, dar și ca instrumente de natură să sporească transparența și răspunderea, să crească nivelul de încredere în autorități și în contractele guvernamentale, să contribuie la o bună reputație a autorităților contractante, să producă economii la nivelul costurilor și să stimuleze concurența printr-o procedură de achiziții publice mai bună. Cu toate acestea, punerea în aplicare a instrumentelor pilot aferente proiectelor pilot selectate pentru pacturile de integritate a fost amânată din cauza unui demaraj lent al pregătirii și punerii în aplicare a proiectelor.

²¹⁶ CNSC este un organism judiciar administrativ care se ocupă de plângerile în domeniul achizițiilor publice. Portalul CNSC a fost dezvoltat în permanență în ultimii trei ani, în prezent fiind recunoscut drept un instrument util pentru responsabilii cu achizițiile publice <http://portal.cns.ro/>

²¹⁷ Cu sprijinul Institutului Național al Magistraturii (INM). Un seminar similar privind bunele practici și jurisprudența în materie de achiziții publice a avut loc la Pitești, la începutul lunii noiembrie 2016.

²¹⁸ Proiectul a inclus 5 cursuri de formare multidisciplinară, o dezbateră și două ateliere privind noile legi privind achizițiile publice, destinate funcționarilor publici, precum și judecătorilor și procurorilor din România și Bulgaria, și a contribuit la clarificarea anumitor aspecte contradictorii sau ambigue din legislația în materie de achiziții publice.

²¹⁹ Această monitorizare a avut ca rezultat o serie de investigații jurnalistice axate pe cheltuielile publice din România, publicate pe site-ul Inițiativei pentru o Justiție Curată (<http://www.justitiecurata.ro/category/investigatii/>).

