



Bruxelles, 27.1.2016
COM(2016) 41 final

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

{SWD(2016) 16 final}

1. INTRODUCERE

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost creat la momentul aderării României la Uniunea Europeană în 2007¹. S-a convenit că erau necesare eforturi suplimentare în domeniul-cheie pentru a remedia deficiențele existente în materie de reformă a sistemului judiciar și de luptă împotriva corupției. Începând cu momentul respectiv, rapoartele privind MCV au evaluat progresele realizate de România și au căutat să ajute la orientarea eforturilor autorităților române prin recomandări specifice.

Reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției continuă să fie chestiuni importante pentru societatea românească, capabile să inspire demonstrații publice cu o participare largă, iar pentru a se asigura ireversibilitatea progreselor înregistrate este încă necesar să se acorde un sprijin sporit consolidării reformei. MCV continuă să joace un rol important în România, fiind un factor determinant pentru reformă și un stimulent în vederea menținerii rezultatelor pozitive pe termen lung. Concluziile Comisiei și metodologia utilizată în cadrul MCV s-au bucurat constant de un sprijin puternic din partea Consiliului², precum și de cooperarea și contribuțiile multora dintre statele membre.

Raportul privind MCV din anul 2015 a constatat progrese susținute, ce par durabile, în mai multe domenii, aceste progrese fiind realizate în special prin acțiunile întreprinse de principalele instituții judiciare și de integritate în scopul combaterii corupției la nivel înalt și al creșterii nivelului de profesionalism al sistemului judiciar în ansamblul său. În același timp, raportul a evidențiat faptul că persistă un sentiment puternic că progresele realizate trebuie consolidate și fundamentate pe baze și mai sigure, precum și multe chestiuni legislative restante și îndoieli cu privire la consensul politic pe care se sprijină reforma. Consiliul a concluzionat, de asemenea, că un angajament politic global continuu în favoarea unor reforme susținute și respectarea independenței sistemului judiciar sunt esențiale pentru a se asigura durabilitatea progreselor în direcția atingerii obiectivelor MCV³.

Prezentul raport analizează ambele tendințe pentru a evalua cât de profund este ancorată reforma. Acesta este rezultatul unui proces atent de analiză din partea Comisiei, pe baza cooperării strânse cu autoritățile române, precum și a contribuției societății civile și a altor părți interesate. De asemenea, prezentul raport examinează o serie de teste importante care vor avea loc în 2016, menite să demonstreze durabilitatea progreselor. Această durabilitate este una dintre condițiile care trebuie îndeplinite pentru a demonstra că un mecanism precum MCV nu mai este necesar. Comisia a acordat o atenție deosebită aspectelor menționate în cadrul activității sale de monitorizare din acest an și va continua să sprijine România în vederea realizării obiectivelor MCV. În multe domenii, România beneficiază deja de sprijinul furnizat prin fondurile structurale și de investiții europene⁴. În plus, în 2015, Comisia a

¹ Concluziile Consiliului de Miniștri, 17 octombrie 2006 (13339/06); Decizia Comisiei de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, 13 decembrie 2006 [C(2006) 6569 final].

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_ro.htm.

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7281-2015-INIT/ro/pdf>

⁴ În perioada 2007-2013, România a pus în aplicare o serie de proiecte în domeniul combaterii corupției și al reformei sistemului judiciar. Valoarea totală a finanțării din Fondul social european (FSE) este de 16 milioane EUR. Principalii beneficiari au fost Ministerul Justiției, Ministerul Administrației Publice, Ministerul Educației și Ministerul Sănătății. Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) a finanțat acțiuni privind proiecte de control al integrității (în special sistemul de control *ex ante* PREVENT) și capacitatea agenției pentru achiziții publice, cu un buget de aproximativ 15 milioane EUR. În perioada 2014-2020, programul destinat îmbunătățirii capacității administrative (FSE) va furniza o finanțare de

instituit un nou instrument sub forma unui serviciu de sprijin pentru reforme structurale (*Structural Reform Support Service – SRSS*), al cărui scop este acela de a acorda asistență tehnică eforturilor de reformă ale statelor membre ale UE într-o gamă largă de domenii. Comisia încurajează România să utilizeze pe deplin toate posibilitățile oferite.

2. SITUAȚIA PROCESULUI DE REFORMĂ DIN ROMÂNIA

2.1. Independența justiției

Numiri

Rapoartele recente privind MCV au subliniat rolul instituțiilor-cheie ale magistraturii – Înalta Curte de Casație, Ministerul Public și Direcția Națională Anticorupție, precum și Consiliul Superior al Magistraturii – în ceea ce privește consolidarea credibilității și a profesionalismului sistemului judiciar prin obținerea, în timp, a unor rezultate solide. În mod evident, conducerea instituțiilor respective a jucat un rol important în acest sens, fiind uneori confruntată cu critici personale puternice. Prin urmare, s-a pus accentul pe proceduri de selecție transparente și bazate pe merit⁵, ca o modalitate de a se asigura o conducere solidă, de a se evita interferența politicului în numirile în posturi de conducere de nivel superior și de a se sprijini independența sistemului judiciar.

Raportul din 2015 considera numirea unui nou procuror-șef al Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism⁶ ca fiind un test important. Procedura a fost finalizată, în cele din urmă, cu puține controverse, fiind caracterizată de o mai mare transparență și previzibilitate (publicarea postului vacant, definirea publică a criteriilor, publicarea numelor candidaților) și beneficiind de cooperarea clară dintre Ministerul Justiției (responsabil pentru alegerea candidatului) și Consiliul Superior al Magistraturii. Acest lucru a furnizat, prin urmare, un bun exemplu al modului în care procedurile clare și riguroase, cu implicarea deplină a autorităților-cheie, pot fi factorul cel mai important într-un proces credibil de numire (deși procedurile trebuie, de asemenea, să fie suficient de solide pentru a face față unei situații în care principalele instituții sunt în dezacord⁷).

În 2016 vor avea loc o serie de numiri în posturi-cheie și atât procesul, cât și rezultatele vor constitui un test important pentru capacitatea sistemului judiciar de a menține procesul de reformă într-o perioadă de schimbări⁸. Posturile de președinte al Curții Supreme de Casație și Justiție, de procuror general și de procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție sunt toate posturi care necesită proceduri clare, deschise și predefinite⁹.

aproximativ 103 milioane EUR pentru proiectele de reformă judiciară, dintre acestea 35 de milioane EUR fiind destinate în mod specific combaterii corupției și 35 de milioane EUR fiind alocate pentru a sprijini îmbunătățiri în domeniul achizițiilor publice. Resurse din FEDR în valoare de până la 15 milioane EUR vor fi investite în consolidarea capacităților și asistență tehnică în domeniul achizițiilor publice, în prevenirea fraudelor pentru autoritățile de management și în Departamentul pentru lupta antifraudă (DLAF).

⁵ COM(2015) 35 final, COM(2014) 37 final; COM(2013) 47 final, COM(2012) 410 final.

⁶ Fostul procuror șef al direcției (DIICOT) se află în arest preventiv pentru acuzații de corupție, ceea ce pune în evidență necesitatea de a scoate la iveală orice problemă legată de integritate.

⁷ De exemplu, numirile în posturi de conducere de nivel superior în cadrul organelor de urmărire penală în perioada 2012-2013 au reprezentat o sursă de controverse.

⁸ Procurorul general și procurorul-șef al DNA: mai 2016, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție: septembrie 2016, Consiliul Superior al Magistraturii: alegeri în trimestrul al patrulea din 2016.

⁹ Procedura de numire a procurorului-șef al DIICOT se aplică, de asemenea, tuturor procurorilor-șefi, adjuncților acestora și include nivelul șefilor de secții din Ministerul Public și DNA. În total, sunt 15 posturi de procuror pentru care ministrul justiției trebuie să facă numiri în acest an.

Pe termen mai lung, ar trebui introdus prin lege un sistem mai robust și independent de numire a procurorilor de rang înalt: la nivel legislativ nu există criterii pentru a se asigura cel mai înalt nivel de competențe profesionale și integritate, iar procedura de numire actuală comportă o componentă politică puternică, având în vedere rolul pe care îl are în cadrul acesteia ministrul justiției. În trecut, procedurile de numire au fost deseori subiect de controversă și au fost marcate în mod clar de influențe politice. Pe baza orientărilor din partea Consiliului Europei, Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să conducă dezbaterile cu privire la măsura în care este oportun ca decizia-cheie să revină unui ministru din guvern¹⁰, în special în ceea ce privește numirile în posturi care nu sunt de conducere la cel mai înalt nivel a instituțiilor.

Respectarea judecătorilor și a procesului judiciar

Încheierea cu succes a urmăririi penale și condamnarea unui număr mare de politicieni binecunoscuți din România pentru corupție la nivel înalt este un semn că tendința subiacentă în ceea ce privește independența justiției este pozitivă și că nicio persoană care comite o infracțiune nu se situează mai presus de lege. S-a înregistrat, însă, și o reacție la această tendință: rămân frecvente criticile la adresa magistraților exprimate de către politicieni și în mass-media, precum și lipsa de respect față de hotărârile judecătorești¹¹. În acest an s-a înregistrat o creștere a numărului de cereri de apărare a independenței justiției, în urma unor atacuri în mass-media și din partea unor politicieni, inclusiv a primului ministru și a președintelui Senatului¹². De asemenea, au existat în continuare cazuri de presiune asupra unor judecători ai Curții Constituționale¹³. Așa cum se menționa în raportul din 2015, în perioada premergătoare alegerii președintelui României, erau semne de schimbare în sensul unei abordări mai responsabile. Aceasta s-a disipat însă în primăvară, în special în urma deschiderii de către Direcția Națională Anticorupție (DNA) a unei anchete vizându-l pe prim-ministru. Criticile au vizat, în mod personal, atât pe șeful DNA, cât și pe cel al Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ)¹⁴.

În 2015, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Inspekția Judiciară au continuat să apere independența justiției și reputația profesională, independența și imparțialitatea magistraților¹⁵. Există în continuare mai multe exemple notificate CSM de atacuri în mass-media și din partea politicienilor și, în consecință, CSM a trebuit să emită mai multe comunicate critice legate de acestea. CSM nu poate asigura însă un nivel de acoperire în mass-media a comunicatelor sale de presă echivalent cu cel de care s-au bucurat criticile inițiale și, dincolo de acest sprijin moral, CSM nu oferă ajutor financiar sau juridic magistraților care cer reparații în instanță.

De asemenea, autoritățile parlamentare pot avea un rol în ceea ce privește monitorizarea comentariilor exprimate de aleșii în forul legislativ. Comisia a recomandat anul trecut

¹⁰ Comisia de la Veneția s-a preocupat în mod specific în activitatea sa de găsirea unui raport de echilibru în această privință (a se vedea Raportul tehnic, secțiunea 2.1, p. 6-8).

¹¹ Astfel cum s-a menționat, de asemenea, în rapoartele anterioare privind MCV: COM(2013) 47 final, p. 4; COM(2014) 37 final, p. 3, COM(2015) 35 final, p. 2.

¹² Raportul tehnic, secțiunea 2.1, p. 5.

¹³ De exemplu, în contextul unui caz în curs cu privire la modul în care Curtea Constituțională a luat o decizie privind organizarea referendumului din 2012 pentru demiterea președintelui de atunci al României. Raportul tehnic, secțiunea 2.1, p. 5.

¹⁴ De exemplu, într-o scrisoare publică adresată președintelui României, președintele Senatului, făcând referire la cazul unei persoane achitate în primă instanță, dar aflată în arest preventiv timp de 6 luni, a solicitat revocarea președintelui ICCJ și a procurorului șef al DNA. Raportul tehnic, secțiunea 2.1, p. 5.

¹⁵ Raportul tehnic, secțiunea 2.1., p. 5-6.

următoarele: „să se asigure că în Codul de conduită al parlamentarilor sunt incluse dispoziții clare în ceea ce privește respectarea independenței sistemului judiciar de către parlamentari și în cadrul procesului parlamentar”¹⁶. Această recomandare nu a fost urmată. Comisia remarca, de asemenea, faptul că dezbaterile privind posibilele modificări ale Constituției ar putea oferi o oportunitate de consolidare a independenței judiciare la nivel constituțional.

Curtea Constituțională și respectarea deciziilor Curții

Curtea Constituțională (CCR) are un rol important în statul de drept și în consolidarea unui sistem judiciar independent. Jurisprudența Curții a inclus, în 2015, 24 de decizii privind dispozițiile noului Cod penal și ale noului Cod de procedură penală, precum și unele decizii importante legate de echilibrul puterilor și respectarea drepturilor fundamentale. Acestea au inclus soluționarea unui conflict dintre Senat și autoritățile judiciare privind o cerere de arestare preventivă¹⁷. Multe dintre deciziile CCR privind Codul penal au avut drept obiectiv consolidarea respectării dreptului la un proces echitabil și a drepturilor părților, în conformitate cu jurisprudența CEDO. Deși judecătorii și procurorii au trebuit să își adapteze rapid practicile la deciziile CCR, aprecierea generală este că astfel de decizii îmbunătățesc securitatea juridică și drepturile justițiabililor. Deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ) privind interpretarea legislației joacă, de asemenea, un rol important în cadrul sistemului de control și echilibru instituțional¹⁸.

2.2. Reforma sistemului judiciar

Noile coduri

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală au intrat în vigoare în urmă cu doi ani, la 1 februarie 2014. În Raportul privind MCV din 2015 se menționa că se așteaptă cu interes un mediu legislativ stabil pentru noile coduri, care era un obiectiv clar al codurilor la momentul adoptării. Cu toate acestea, aproape doi ani mai târziu, ținta stabilită pare a fi la fel de îndepărtată.

O sursă persistentă de instabilitate au reprezentat-o procedurile parlamentare recurente privind codurile. Unele modificări sunt inevitabile și, în consultare cu sistemul judiciar, guvernul a propus modificări menite să remedieze problemele identificate încă din primăvara anului 2014. Cu toate acestea, modificările respective nu au fost încă adoptate de către Parlament. În același timp, Parlamentul a acordat o atenție deosebită unui număr de modificări care au reprezentat o sursă de controverse. Autoritățile judiciare, societatea civilă și statele membre au criticat aceste modificări pe motiv că ar prejudicia lupta împotriva corupției și ar reduce capacitatea autorităților de aplicare a legii și a instanțelor de a desfășura urmăriri penale și de a aplica sancțiuni. În timp ce unele dintre acestea pot fi caracterizate drept modificări „originale”, altele au fost adoptate de o cameră a Parlamentului și au beneficiat de proceduri de urgență, în timp ce modificările propuse de Ministerul Justiției au trebuit să aștepte. Unele dintre modificările de anul trecut reveneau asupra modificărilor adoptate în decembrie 2013, deși trebuie remarcat faptul că, spre deosebire de situația precedentă, modificările nu au fost aprobate de legiuitor¹⁹. Toate modificările trebuie examinate din nou de Camera Deputaților,

¹⁶ COM(2015) 35 final, p. 13; COM(2014) 37 final.

¹⁷ Raportul tehnic, secțiunea 2.1, p. 4.

¹⁸ De exemplu, deciziile pentru a stabili dacă medicii din spitalele publice sunt funcționari publici sau nu. Raportul tehnic, secțiunea 2.1, p. 4.

¹⁹ Modificările adoptate de Parlament în decembrie 2013 au atras critici din partea autorităților judiciare și a comunității internaționale, în special în măsura în care aveau ca efect excluderea parlamentarilor din sfera de

în calitate de cameră decizională. Dezbaterile nu au fost reluate după vacanța de vară, deși continuă să fie depuse noi propuneri de modificări, ceea ce menține în continuare o situație de incertitudine. Parlamentul ar trebui să soluționeze situația, respectând opinia autorităților judiciare²⁰.

O serie de decizii ale Curții Constituționale au ridicat probleme importante cu privire la coduri și au cerut să se opereze modificări. Unele dintre chestiunile ridicate abordează aspecte fundamentale din noile coduri, cum ar fi ideea că o procedură preliminară pentru a clarifica aspectele cu caracter tehnic mai pronunțat dintr-un dosar ar putea avea loc fără prezența părților. Deși sistemul judiciar și guvernul și-au adaptat imediat practica sau au propus modificări legislative, insecuritatea juridică nu poate fi evitată atâta timp cât modificările sunt încă în curs de adoptare la Parlament.

Simultan cu aceste discuții privind cadrul juridic, a continuat activitatea de punere în aplicare a codurilor în forma în care au fost adoptate. Percepția generală este că judecătorii și procurorii și-au exprimat satisfacția cu privire la noul cadru juridic și că instituțiile judiciare, judecătorii și procurorii, precum și grefierii și-au continuat eforturile pentru ca reforma să fie pusă în practică.

Înalta Curte de Casație și Justiție, procurorul general, Consiliul Superior al Magistraturii, Institutul Național al Magistraturii și Ministerul Justiției au depus deopotrivă eforturi specifice pentru a oferi sprijin susținut tuturor instanțelor și parchetelor în scopul facilitării tranziției și al depășirii obstacolelor²¹. Ministerul Justiției a continuat să ia măsuri pentru a suplimenta numărul de posturi, în special de grefieri și de inspectori judiciari. Aceste eforturi au fost sprijinite și de programele de formare oferite de Institutul Național al Magistraturii și de Școala Națională de Grefieri.

În general, acest lucru este, de asemenea, valabil în ceea ce privește punerea în aplicare a Codului civil și a Codului de procedură civilă, perioada de tranziție necesară pentru soluționarea cauzelor anterioare noilor coduri în paralel cu noile cauze fiind acum în mare parte încheiată. Există dovezi că obiectivul creșterii eficacității în înfăptuirea actului de justiție a fost atins²². Cu toate acestea, aranjamentele logistice necesare pentru punerea în aplicare a dispozițiilor care ar fi trebuit să intre în vigoare la 1 ianuarie 2016 sunt cu mult întârziate²³, fiind gata mai puțin de un sfert din spațiile necesare. Rezultatul este că intrarea în vigoare a acestor aspecte ale Codului de procedură civilă a fost amânată cu un an. Va fi important să existe un plan clar care să fie pus în aplicare pentru a se evita o nouă amânare.

Consecvența jurisprudenței

În conformitate cu rolul său constituțional, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) deține principala responsabilitate în ceea ce privește dezvoltarea consecvenței jurisprudenței și asigurarea unei interpretări uniforme a legislației, precum și a unor practici uniforme. Aceasta a devenit un aspect tot mai important al activității ICCJ, declanșat prin mecanisme juridice definite, dar și încurajat prin măsuri manageriale, cum ar fi întâlniri și discuții la nivel național cu reprezentanți ai curților de apel, ai Consiliului Superior al Magistraturii și ai Institutului Național al Magistraturii. Aceste reuniuni se concentrează asupra chestiunilor cu privire la

aplicare a legislației privind infracțiunile de corupție, cum ar fi luarea de mită, traficul de influență și abuzul în serviciu [a se vedea COM(2014) 37, p. 10-11].

²⁰ Raportul tehnic, secțiunea 2.2, p. 10.

²¹ Raportul tehnic, secțiunea 2.2, p. 10.

²² Raportul tehnic, secțiunea 2.2, p. 12.

²³ În special punerea la dispoziție de spații care să permită soluționarea cauzelor în camera de consiliu.

care există interpretări divergente, iar soluțiile comune se comunică tuturor instanțelor prin intermediul unor orientări.

ICCJ dispune de două mecanisme legale pentru dezvoltarea consecvenței jurisprudenței și furnizarea unei interpretări unitare: hotărârile prealabile și recursul în interesul legii. Numărul de cereri de pronunțare a unei hotărâri prealabile continuă să crească și o parte din ce în ce mai însemnată a activității secțiilor ICCJ este dedicată soluționării întrebărilor preliminare²⁴. Acest lucru sugerează că mecanismul funcționează bine și că judecătorii din cadrul instanțelor inferioare îl utilizează. Celălalt mecanism de asigurare a consecvenței, recursurile în interesul legii, continuă, de asemenea, să contribuie în mod substanțial la unificare²⁵. Recurgerea la hotărârile prealabile ar trebui să fie încurajată în continuare pentru soluționarea dispozițiilor neclare din noile coduri.

În pofida tuturor acestor măsuri și semnale privind o schimbare de cultură în direcția consecvenței, încă sunt semnalate în mod frecvent hotărâri inconsecvente. În timp ce unele chestiuni legate de noile coduri ar trebui să fie soluționate cu trecerea timpului, mai multe probleme structurale necesită o atenție sporită din partea managerilor instanțelor și a fiecărui magistrat, precum și formare continuă, la care să participe, de asemenea, avocați.

În fine, asigurarea accesului online deschis și cu posibilitate de căutare la toate hotărârile judecătorești a fost o recomandare formulată în rapoartele privind MCV, aceasta fiind unul dintre mijloacele menite să îi ajute atât pe magistrați, cât și pe justițiabili să facă trimitere la cauze și hotărâri similare²⁶. Un proiect (de a publica online toate hotărârile judecătorești, aflat în discuție deja de câțiva ani) a fost în cele din urmă pus în aplicare.

Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020

Planul de acțiune pentru perioada 2015-2020 pentru punerea în aplicare a strategiei este aproape finalizat și au fost organizate consultări cu toate părțile interesate. Pentru a servi ca instrument operațional, va fi important ca acest plan de acțiune să fie asumat în comun în mod real de toți actorii principali: procesul în urma căruia s-a ajuns la planul de acțiune a fost îndelungat și există sentimentul că este nevoie de un nou impuls. De exemplu, va fi important să se clarifice în ce măsură noul Consiliu Superior al Magistraturii vede în aceasta un model de urmat pentru propriile sale acțiuni.

Pe un plan mai general, alegerile pentru noul Consiliu Superior al Magistraturii (CSM) ar putea fi un prilej pentru a impulsiona în continuare procesul de reformă²⁷. Chiar dacă unii membri ai actualului Consiliu vor rămâne în continuare în funcție, pare important ca noul Consiliu să aibă o filosofie colectivă clară pe baza unui nou program. Ar trebui să se ceară candidaților să aibă o viziune clară cu privire la modul în care își înțeleg propriul rol și să se aștepte să răspundă pentru rezultate – procesul electoral ar trebui să ofere candidaților posibilitatea de a dezbate modul în care văd viitorul reformei. Noul Consiliu ar trebui să

²⁴ În materie penală, în 2015 au fost înaintate 35 de întrebări preliminare și au fost soluționate 33, în comparație cu 2014, când au fost înaintate 31 de întrebări și au fost soluționate 28. Se constată o creștere însemnată a numărului întrebărilor în materie civilă și administrativă: în 2015 au fost înaintate 51 de întrebări preliminare și au fost soluționate 47, în comparație cu 2014, când au fost înaintate 17 întrebări și au fost soluționate 13.

²⁵ În 2015, în materie civilă au fost introduse 18 căi de atac și au fost soluționate 19; în materie penală au fost introduse 6 căi de atac și au fost soluționate 7. Acest mecanism poate fi utilizat, de asemenea, pentru întrebări procedurale, ceea ce nu este valabil în cazul hotărârilor prealabile.

²⁶ COM(2014) 37, p. 13.

²⁷ Alegerile pentru CSM sunt prevăzute pentru toamna anului 2016, noul Consiliu urmând să intre în funcție în ianuarie 2017. Nu este clar dacă alegerile se vor face pentru reînnoirea tuturor membrilor sau numai a celor care și-au terminat mandatul de șase ani.

abordeze preocupările exprimate de numeroși magistrați cu privire la faptul că CSM este deconectat de profesie²⁸. A fost nevoie ca peste o mie de magistrați să semneze o petiție pentru a convinge CSM să organizeze o consultare a tuturor instanțelor cu privire la un nou sistem de numire, evaluare și promovare a magistraților. Viitorul CSM ar putea să își demonstreze angajamentul față de transparență și responsabilitate, de exemplu, să fie pregătit să își prezinte și să își explice politicile și deciziile în reuniuni deschise periodice cu adunări ale judecătorilor și procurorilor la toate nivelurile, precum și cu societatea civilă și organizațiile profesionale. Dacă s-ar conveni să se discute un raport anual în cadrul adunărilor generale ale instanțelor și parchetelor, acest lucru ar constitui la rândul său o demonstrație practică a unei mai mari transparențe a activității Consiliului.

Gestionarea și eficiența resurselor

Ministrul justiției a pledat cu succes cauza importanței reformei sistemului judiciar și guvernul a sprijinit, de exemplu, alocarea a 390 de posturi suplimentare, în timp ce bugetul alocat în acest sens a crescut cu 46 % față de 2013.

Dezvoltarea unor instrumente de gestionare utile pentru sistemul judiciar va contribui la utilizarea eficace a acestor resurse. În toate instanțele au fost instalate instrumente de colectare a informațiilor statistice, care sunt utilizate pentru a ameliora furnizarea serviciilor. Alte instrumente electronice, cum ar fi dosarele electronice pentru părți și judecători, sunt introduse cu titlu experimental în mai multe instanțe. Reforma structurală a sistemului judiciar trebuie, de asemenea, să fie însoțită de modernizarea clădirilor și a sistemelor informatice: sunt în curs de desfășurare o serie de lucrări de construcție sau de reabilitare a instanțelor, finanțate prin intermediul împrumuturilor acordate de Banca Mondială.

Cu toate acestea, provocările în materie de gestionare eficace a resurselor au fost puse în evidență atunci când o propunere (relativ modestă) de desființare a unor instanțe de mici dimensiuni a fost blocat în Parlament. Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Justiției au explorat soluții alternative, cum ar fi modificarea delimitării jurisdicțiilor pentru a distribui mai echitabil cauzele – o decizie care poate fi luată la nivelul acestora. În luna octombrie, guvernul a aprobat o hotărâre de reatribuire a localităților aflate în aria de competență a Curții de Apel Cluj. La nivelul urmăririi penale, procurorul general a propus regrouparea procurorilor la nivelul tribunalului (instanța de al doilea grad de jurisdicție) și închiderea parchetelor la nivelul instanței de prim grad de jurisdicție, constatând că unele parchete sunt prea mici sau au un volum de lucru scăzut, iar în luna decembrie 2015 s-a finalizat un studiu de impact care urmează să facă obiectul unor consultări cu sistemul. Cu toate acestea, finalizarea procesului și termenul de punere în aplicare sunt neclare.

Modificările aduse anul trecut Codului civil prevedeau că hotărârile judecătorești pot fi executate în mod direct de către executorii judecătorești, în scopul accelerării procedurii. Cu toate acestea, modificările au fost anulate de Curtea Constituțională în luna decembrie. De fapt, Consiliul Superior al Magistraturii raportează o creștere a numărului de cazuri nelitigioase de punere în aplicare care sunt pendinte în instanță. În cadrul planului de acțiune pentru perioada 2015-2020, sunt prevăzute măsuri de îmbunătățire a executării hotărârilor judecătorești, cum ar fi crearea unei baze de date electronice pentru a monitoriza cazurile de executare silită, dar există dovezi clare că executarea hotărârilor judecătorești, inclusiv a hotărârilor judecătorești definitive împotriva statului (autorități centrale sau locale), rămâne adesea problematică. Acesta este un domeniu care ar putea fi relevant în contextul mai larg al eforturilor depuse de guvernul român pentru modernizarea administrației publice.

²⁸ Raportul tehnic, secțiunea 2.5, p. 21.

2.3. Integritatea

Agenția Națională de Integritate și Consiliul Național de Integritate

În martie 2015, președintele Agenției Naționale de Integritate (ANI) a demisionat în urma deschiderii unei anchete de către Direcția Națională Anticorupție (DNA)²⁹. Vicepreședintele ANI a exercitat funcția de președinte interimar și a fost numit președinte în luna decembrie în urma unui concurs organizat de Consiliul Național de Integritate (CNI). Deși procedura a durat mult, s-a dovedit a fi deschisă și transparentă.

CNI este organismul de supraveghere a ANI. Mandatul său a expirat în noiembrie 2014. Inițial, procesul de numire a unui nou CNI a făcut obiectul unei serii de controverse³⁰. Aceste controverse inițiale au fost soluționate în cele din urmă, Consiliul începându-și activitatea în februarie 2015. CNI și-a ales ca președinte pe reprezentantul societății civile, ceea ce reprezintă un mesaj util din punctul de vedere al independenței. Principala sarcină a CNI în 2015 a fost procesul de selecție a noului președinte al ANI.

În pofida demisiei președintelui său, ANI s-a ocupat în continuare de un număr mare de anchete în cursul perioadei de raportare³¹. ANI a continuat să inițieze un număr semnificativ de anchete în materie de conflicte de interese și de incompatibilitate, multe dintre acestea având ca obiect politicieni locali³². Acest lucru pune în evidență o trăsătură problematică legată de nivelul scăzut de acceptare, și chiar rezistență, la normele de integritate în cadrul unui număr important de autorități locale, cu implicații pentru achizițiile publice³³.

Un procent ridicat din deciziile ANI sunt contestate în instanță – ANI are aproximativ 3 000 de dosare de apărut în instanță – dar rata de confirmare a deciziilor ANI în instanță este în continuare de peste 80 %. Secția de contencios administrativ a Înaltei Curți de Casație și Justiție a depus eforturi în vederea accelerării soluționării dosarelor ANI (care reprezintă aproximativ 10 % din volumul său de muncă) și a redus termenele de pronunțare a hotărârilor de la 18 luni la aproximativ 9 luni. În ceea ce privește conflictele de interese de natură penală, ANI și-a dezvoltat în continuare cooperarea cu Ministerul Public pentru a ajuta la raționalizarea anchetelor și a schimburilor de informații.

Executarea deciziilor definitive ale ANI și confirmarea acestora prin hotărâri judecătorești definitive a rămas o problemă în 2015. Două cazuri din Parlament au înregistrat întârzieri semnificative înainte ca deciziile finale privind incompatibilitatea să fie executate, conducând la încetarea unui mandat de parlamentar³⁴. ANI a trebuit să recurgă la aplicarea de amenzi contravenționale sau la notificarea urmăririi penale³⁵. Prin urmare, rămâne valabilă recomandarea Comisiei din 2015 de a se „reexamina modul în care se poate garanta faptul că

²⁹ Fostul președinte al ANI a fost pus sub acuzare într-o cauză de abuz în serviciu din perioada în care era membru al Comisiei pentru retrocedarea proprietăților. Cauza nu este legată de mandatul său la Agenția Națională de Integritate. Acesta a demisionat imediat după începerea anchetei.

³⁰ COM(2015) 35 final, p. 9.

³¹ Raportul tehnic, secțiunea 3.1, p. 22-23. Rezultatele globale obținute de ANI au fost stabile în comparație cu 2014.

³² În 2015, 84 % din cazurile de incompatibilitate, 66 % din cazurile de conflicte de interese de natură administrativă și 66 % din cazurile de conflicte de interese de natură penală vizează primari, viceprimari, consilieri locali sau consilieri județeni.

³³ Această tendință este confirmată de activitatea Direcției Naționale Anticorupție.

³⁴ Raportul tehnic, secțiunea 3.4, p. 25.

³⁵ Agenția Națională de Integritate a aplicat amenzi membrilor Comisiei juridice a Camerei Deputaților pentru nerespectarea obligației de a întreprinde măsuri în urma unei decizii de incompatibilitate care nu a fost contestată în instanță.

hotărârile judecătorești referitoare la suspendarea din funcție a parlamentarilor sunt aplicate în mod automat de către Parlament”.

Sistemul informatic „Prevent”, care verifică *ex ante* existența unor conflicte de interese în domeniul achizițiilor publice, a fost dezvoltat în continuare și, atunci când va fi pus în aplicare, ar trebui să aducă o contribuție reală la evitarea conflictelor de interese prin detectarea automată a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice înainte de procedura de selecție și de atribuire a contractelor. Pentru a se asigura respectarea obligațiilor care decurg din noile directive ale UE privind achizițiile publice, vor fi necesare măsuri legislative și instituționale suplimentare pentru asigurarea faptului că verificarea se aplică tuturor factorilor de decizie implicați, în conformitate cu definiția din directivă a conflictelor de interese³⁶. Directivele impun totodată obligația ca instituțiile relevante să aibă competența de a împiedica semnarea contractelor în caz de suspiciune privind existența unui conflict de interese. ANI estimează că aproape toate cazurile de conflict de interese pe care le urmărește penal sunt relativ simple și ar putea fi evitate prin utilizarea acestui sistem. Deși punerea în aplicare a durat mai mult decât se aștepta, legea a fost adoptată de guvern în luna septembrie și în prezent este discutată în Parlament. Va fi important să se mențină în lege principiul conform căruia autoritățile contractante au obligația de a acționa atunci când sunt notificate cu privire la un potențial conflict de interese. Programul „Prevent” ar trebui să poată începe să funcționeze de îndată ce legea va fi adoptată³⁷. Programul s-ar aplica în primul rând achizițiilor publice care implică fonduri ale UE, dar va fi extins rapid la toate achizițiile publice electronice.

Cadrul de integritate

În Raportul MCV din 2015 se constata că încercările de codificare a cadrului juridic de integritate în scopul coerenței și al clarității au fost amânate din cauza unor temeri legate de faptul că normele existente ar putea fi diluate³⁸. Faptul că o astfel de măsură este dorită a fost confirmat de mai mulți parlamentari și de președintele României. Aceste temeri au fost însă întărite de faptul că o cameră a Parlamentului a adoptat o modificare ce ar avea drept efect anularea interdicției de a se prezenta la alegeri timp de trei ani pentru funcționarii aleși declarați incompatibili.

Viitoarele alegeri locale (iunie 2016) și parlamentare (noiembrie 2016) vor constitui un test-cheie. Noua lege electorală prevede în mod expres că persoanele excluse de la alegeri printr-o hotărâre judecătorească nu pot candida la alegeri. ANI are responsabilitatea specifică de a verifica declarațiile de avere ale tuturor candidaților. ANI intenționează să organizeze reuniuni la nivel local cu persoanele responsabile de verificarea declarațiilor de avere și să ofere orientări și informații cu privire la erorile recurente. De asemenea, ANI intenționează să își intensifice campaniile de sensibilizare, astfel încât toți candidații să aibă cunoștință de potențialele incompatibilități și conflicte de interese. Candidaților li se solicită totodată să prezinte o declarație din care să rezulte faptul că îndeplinesc cerințele legale pentru a fi desemnați drept candidați. Ulterior, se efectuează verificări, iar comisiile electorale, partidele politice și cetățenii au posibilitatea de a ataca decizia în instanță. Organismele responsabile de gestionarea alegerilor, atât la nivel național, cât și la nivel local, au în mod clar responsabilitatea de a colabora cu ANI pentru a se asigura faptul că posibilele încălcări ale legii sunt evitate sau identificate cât mai curând posibil.

³⁶ Raportul tehnic, secțiunea 5.4, p. 37.

³⁷ A fost prevăzut un buget de 23 de milioane RON (5,1 milioane EUR), finanțat parțial din fonduri ale UE.

³⁸ COM(2015) 35, p. 9.

Între timp, sistemul judiciar a depus eforturi pentru a îmbunătăți interpretarea uniformă a cadrului juridic existent. Recunoscând faptul că au existat anumite probleme de consecvență în astfel de cazuri, inclusiv în cadrul său, Înalta Curte de Casație și Justiție a pus în practică mecanisme specifice pentru a remedia această deficiență³⁹. Acest lucru a ajutat instanțele inferioare și, de asemenea, ANI, în propria lor interpretare a legilor. De asemenea, ANI lucrează în prezent la elaborarea unei culegeri de jurisprudență care să cuprindă toate hotărârile relevante ale instanțelor.

2.4 Combaterea corupției

Combaterea corupției la nivel înalt

Bilanțul de activitate al instituțiilor implicate în combaterea corupției la nivel înalt este în continuare solid, incluzând cu regularitate puneri sub acuzare și soluționări ale unor cazuri care vizează politicieni de marcă și funcționari publici de nivel înalt. Direcția Națională Anticorupție (DNA) a raportat o creștere a numărului de sesizări din partea populației: acest lucru pare să reflecte încrederea publicului în instituție, care este evidențiată și de sondajele de opinie⁴⁰. Sprijinul public pentru acțiuni împotriva corupției a fost recunoscut drept un factor important în timpul demonstrațiilor care au condus la demisia prim-ministrului în noiembrie 2015. În cursul anului 2015, DNA a trimis în judecată peste 1 250 de inculpați, printre aceștia numărându-se prim-ministrul, foști miniștri, parlamentari, primari, președinți ai Consiliilor județene, judecători, procurori și o gamă largă de înalți funcționari. De asemenea, DNA și-a intensificat măsurile intermediare de înghețare a averilor în aceste cazuri, cuantumul averilor înghețate fiind de 452 de milioane EUR.

O tendință specifică a fost identificarea corupției la nivel local. Începând cu anul 2013, numărul total de funcționari locali trimiși în judecată pentru corupție se ridică la aproape 100 de primari, peste 20 de președinți ai Consiliilor județene și zeci de alți funcționari locali. Arestarea primarului municipiului București în 2015 a fost ilustrarea cea mai puternică a acestei probleme.

În ceea ce privește faza procesuală, Înalta Curte de Casație și Justiție și-a menținut ritmul în ceea ce privește soluționarea cauzelor de corupție. În 2015, Secția penală a soluționat, ca instanță de prim grad de jurisdicție, 11 cauze de corupție la nivel înalt, iar completele de cinci judecători au soluționat, ca instanță de ultim grad de jurisdicție, 11 cauze de corupție la nivel înalt. Chiar și în cauzele în care există un mare număr de martori și probe complexe, judecătorii ICCJ au depus eforturi susținute pentru a asigura respectarea drepturilor procedurale ale tuturor părților. Durata procedurilor s-a menținut, de asemenea, relativ scurtă: majoritatea cauzelor finalizate au fost înregistrate în 2014 și 2015, în vreme ce cauza cea mai veche datează din 2011. Printre inculpații condamnați s-au aflat persoane importante care deținuseră funcții de miniștri, parlamentari, primari, judecători și procurori.

În 2015, Parlamentul a refuzat aproximativ o treime din cererile formulate de DNA de ridicare a imunității unor parlamentari pentru a permite inițierea de anchete sau aplicarea măsurilor de arest preventiv – un aspect monitorizat în rapoartele privind MCV anterioare. Deși majoritatea cererilor au fost admise, rămâne valabil faptul că răspunsul Parlamentului la solicitările DNA este lipsit de criterii obiective pe baza cărora să se furnizeze o justificare clară și consecvență în fiecare caz, în special pentru refuzuri. Nu au fost încă stabilite norme clare prin care să se

³⁹ Raportul tehnic, secțiunea 3.2, p. 23.

⁴⁰ DNA raportează că 85-90 % din cauze au la bază plângeri ale cetățenilor, 5-10 % au la bază sesizări din oficiu sau plângeri din partea altor instituții și mai puțin de 5 % din cazuri au la bază notificări din partea serviciilor de informații.

dea curs recomandării MCV de a asigura aplicarea rapidă a normelor constituționale privind suspendarea miniștrilor în cazul începerii acțiunii penale împotriva acestora și suspendarea parlamentarilor în cazul pronunțării unor hotărâri negative în materie de integritate sau a unor hotărâri definitive pentru acte de corupție cu privire la aceștia⁴¹. Rămâne de actualitate faptul că, după cum s-a menționat în raportul din 2015, miniștrii au rămas în funcție după ce împotriva lor începuse acțiunea penală, iar parlamentarii cu condamnări definitive pentru corupție au rămas în funcție. Măsurile întreprinse în această privință au fost luate mai degrabă de unele partide politice decât de Parlament.

Combaterea practicilor de corupție în sistemul judiciar a reprezentat o prioritate pentru DNA și pentru autoritățile judiciare. Numărul de cazuri scoase la iveală a crescut în ultimii ani⁴² și sistemul judiciar a arătat din ce în ce mai mult că dorește să demonstreze că are standarde înalte de integritate. În acest sens, este important că ierarhia sistemului judiciar este atentă la orice risc în materie de integritate pentru judecători și procurori și că magistrații beneficiază de orientări adecvate în ceea ce privește imparțialitatea, conflictele de interese sau incompatibilitățile.

Integritatea parlamentarilor și cea a judecătorilor și procurorilor a fost tema celei de a 4-a runde de evaluare a Grupului de state împotriva corupției (GRECO) din cadrul Consiliului Europei. Acțiunile întreprinse ca urmare a recomandărilor GRECO vor avea un rol important în realizarea de progrese în ceea ce privește aspectele menționate mai sus⁴³.

Combaterea corupției la toate nivelurile

Provocarea reprezentată de combaterea corupției în societatea românească în ansamblu este bine cunoscută. Tragicul incendiu de la București din luna octombrie a fost considerat de multe persoane drept un eveniment care a scos la iveală consecințele corupției la nivel local și care a făcut dovada faptului că problema este larg răspândită⁴⁴. Printre domeniile de risc identificate se numără educația, sănătatea și achizițiile publice la nivel local, care implică decizii cu consecințe financiare directe. Alte cazuri au inclus falsificarea examenelor, fraude în materie de asigurări de sănătate și proceduri de achiziții publice măsluite, în care sunt implicați uneori un număr mare de funcționari.

Strategia națională anticorupție⁴⁵ este instrumentul de bază prin care se încurajează acordarea de prioritate măsurilor preventive adoptate de către administrația publică, atât la nivel național, cât și la nivel local. Proiectele concrete de prevenire a corupției din cadrul ministerelor, unele finanțate din fonduri ale UE și de organizații neguvernamentale, vor continua să contribuie în mod util la lupta împotriva corupției în cadrul administrației⁴⁶. Cu toate acestea, chiar dacă au fost puse în practică măsuri de prevenire a corupției, aplicarea acestora este mai degrabă fragmentată, din cauza capacității insuficiente a instituțiilor, a lipsei cunoștințelor și a competențelor personalului, precum și a lipsei de voință politică la conducerea instituțiilor. Rezultatele limitate ale strategiei, în special la nivel local, sunt atestate de numărul considerabil de cazuri de corupție care confirmă percepția unei corupții sistemice. Numărul mic de semnale primite de DNA din partea fostei autorități naționale pentru achiziții publice (ANRM) a reflectat, de asemenea, o lipsă de cooperare interinstituțională. O prelungire a Strategiei naționale anticorupție pentru următorii doi ani

⁴¹ COM(2013) 47 final, p. 7.

⁴² Raportul tehnic, secțiunea 2.4, p. 20.

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

⁴⁴ Raportul tehnic, secțiunea 5.1, p. 30.

⁴⁵ <http://sna.just.ro/>

⁴⁶ Raportul tehnic, secțiunea 5.2, p. 31.

este în curs de pregătire. Aceasta va trebui să remedieze deficiențele constatate în cadrul revizuirii, concentrându-se în special pe înființarea unor organisme de control eficace care să dispună de resursele umane și materiale necesare.

Reforma administrativă globală planificată de către guvern va reprezenta, de asemenea, o oportunitate de a pune în aplicare în mod eficient măsurile de combatere a corupției în cadrul administrației.

Progresele constatate în raportul din 2015⁴⁷ în ceea ce privește instrumentarea și urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel inferior au continuat, în special în ceea ce privește activitatea procurorului general și a Direcției Generale Anticorupție din cadrul Ministerului Afacerilor Interne⁴⁸. Procurorul general a acordat prioritate activității de combatere a corupției și va fi important să fie disponibile resurse pentru continuarea acestei activități.

În ceea ce privește recuperarea bunurilor, guvernul României a depus în luna iunie un proiect de lege privind înființarea unei agenții pentru administrarea bunurilor indisponibilizate provenite din activități infracționale. Acest proiect a fost aprobat de Parlament și legea a fost promulgată în luna decembrie. Acesta este un pas important în direcția găsirii unui răspuns la recomandarea formulată de mult de Comisie de a îmbunătăți executarea hotărârilor de confiscare a averilor (se pare că numai aproximativ 10 % din valoarea ordinelor de confiscare se colectează efectiv, ceea ce limitează efectul disuasiv al sancțiunii). Rezultate efective din partea noii agenții pot fi preconizate abia în a doua jumătate a anului 2016, cel mai devreme.

Autoritățile române, cu sprijinul Comisiei⁴⁹, au elaborat o strategie de ameliorare structurală a sistemului de achiziții publice și de adaptare a acestuia la noile norme ale UE și au înființat o nouă agenție pentru controalele *ex ante*. Strategia include abordarea riscurilor de integritate și corupție, iar punerea ei în aplicare ar reprezenta un pas semnificativ în direcția abordării achizițiilor publice ca un domeniu care comportă riscuri majore în materie de corupție⁵⁰.

3. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Rapoartele privind MCV ale Comisiei din anii 2014 și 2015 au putut scoate în evidență o serie de domenii în care reforma a fost consolidată prin obținerea unor rezultate pozitive în timp. Continuarea acestei tendințe este în sine un semn de evoluție în sensul durabilității. Rezultatele obținute de principalele instituții judiciare și de integritate în ceea ce privește combaterea corupției la nivel înalt sunt în continuare impresionante. Sistemul judiciar în ansamblul său a continuat să dea dovadă de profesionalism, inclusiv de capacitate de adaptare la schimbările semnificative ale codurilor civile și penale, de eforturi în vederea unificării jurisprudenței și de voința de a apăra independența sistemului judiciar. România a continuat să facă progrese în direcția îndeplinirii obiectivelor de referință ale MCV.

În același timp, faptul că mai multe dintre recomandările din raportul privind MCV din 2015 rămân valabile arată că reforma nu se bucură de consensul deplin necesar pentru asigurarea progresului durabil. Independența sistemului judiciar și respectarea hotărârilor judecătorești continuă să se confrunte cu provocări. Reforma codurilor penale este pusă sub semnul întrebării în Parlament. Deciziile adoptate de Parlament cu privire la faptul de a permite sau

⁴⁷ COM(2015) 35 final, p. 11.

⁴⁸ Raportul tehnic, secțiunea 5.3, p. 33.

⁴⁹ În contextul punerii în aplicare a noilor directive ale UE și al îndeplinirii condițiilor fondurilor europene structurale și de investiții.

⁵⁰ De asemenea, strategia ar beneficia de pe urma punerii în aplicare a programului „Prevent”, a se vedea pagina 9 de mai sus.

nu organelor de urmărire penală să îi trateze pe parlamentari ca pe niște cetățeni obișnuiți sunt în continuare lipsite de criterii obiective. Există măsuri îmbunătățite de combatere a corupției generale, dar nu la scara și cu voința politică necesară pentru a remedia această problemă, care este recunoscută pe scară largă drept o problemă sistemică. Reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției continuă să fie chestiuni importante pentru societatea românească, capabile să inspire demonstrații publice la scară largă, și este nevoie în continuare de sprijin pentru consolidarea reformei în vederea asigurării caracterului ireversibil al progreselor.

Comisia salută cooperarea constructivă pe care a avut-o cu autoritățile române pe parcursul anului trecut, precum și angajamentul politic al guvernului de a continua reforma și de a combate corupția. Anul 2016 va constitui un an-test în multe privințe. Se va putea evalua cât de profund este ancorată reforma în funcție de proeminența aspectelor legate de integritate în numirile în funcții de conducere din cadrul sistemului judiciar și în verificarea candidaturilor la viitoarele alegeri. Continuarea tendinței de reformă va fi, de asemenea, un indicator de durabilitate. Comisia își exprimă dorința de a continua să colaboreze îndeaproape cu România pentru atingerea obiectivelor MCV.

Comisia invită România să ia măsuri în următoarele domenii:

1. Independența sistemului judiciar

Încrederea publicului în sistemul judiciar este în parte o reflectare a dorinței acestuia de a-și juca rolul de actor independent în guvernarea României. Procedurile de numire deschise și bazate pe merit vor juca un rol deosebit de important în 2016. De asemenea, ar trebui luate măsuri pentru a remedia tendința continuă ca magistrații să facă obiectul unor critici personale în exercitarea funcțiilor lor.

- 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 utilizeze 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 să se asigure transparența tuturor procedurilor;
- 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;
- După cum s-a recomandat în 2015, ar trebui să se asigure că în Codul de conduită al parlamentarilor sunt incluse dispoziții clare în ceea ce privește respectarea independenței sistemului judiciar de către parlamentari și în cadrul procesului parlamentar;
- Noul Consiliu Superior al Magistraturii ar trebui să stabilească dacă pot fi întreprinse măsuri suplimentare pentru a furniza un sprijin adecvat magistraților împotriva cărora sunt îndreptate critici ce subminează independența justiției.

2. Reforma sistemului judiciar

Ar trebui să continue activitatea de promovare a reformelor, putându-se considera că acestea au consolidat profesionalismul magistraților. În acest context, un cadru legislativ stabil ar fi benefic. Recomandările anterioare privind raționalizarea instanțelor și îmbunătățirea executării hotărârilor judecătorești rămân valabile.

- Așa cum s-a recomandat anul trecut, faza actuală a reformei codurilor juridice ale României ar trebui încheiată rapid printr-un acord în Parlament privind modificarea codurilor, adoptându-se numai modificările care respectă opiniile instituțiilor judiciare, astfel cum au fost prezentate de guvern;
- Guvernul și Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să elaboreze un plan clar prin care să se asigure că noul termen-limită pentru punerea în aplicare a dispozițiilor restante din Codul de procedură civilă poate fi respectat;
- Noul Consiliu Superior al Magistraturii ar trebui să instituie măsuri clare de promovare a transparenței și a responsabilității, inclusiv prin asigurarea unui program regulat de reuniuni deschise cu adunări ale judecătorilor și procurorilor la toate nivelurile, a unui dialog permanent cu societatea civilă și a unui raport anual.

3. Integritatea

Integritatea ar trebui să fie principiul călăuzitor în viața publică, iar cadrul juridic și instituțiile din domeniul integrității să fie concepute pentru a promova acest obiectiv. Este important să se îmbunătățească acceptarea publică și punerea în aplicare eficace a normelor în materie de incompatibilitate și să se pună accentul pe prevenirea în amonte a incompatibilității și a conflictului de interese.

- Ar trebui să se continue eforturile în direcția consecvenței jurisprudenței privind deciziile referitoare la integritate și să se pună la dispoziția instanțelor inferioare jurisprudența consolidată;
- Astfel cum s-a recomandat anterior, ar trebui să se reexamineze modul în care se poate garanta faptul că hotărârile judecătorești referitoare la suspendarea din funcție a parlamentarilor sunt aplicate în mod automat de către Parlament;
- Ar trebui să se pună în aplicare verificarea *ex ante* a conflictelor de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice prin intermediul programului „Prevent”;
- Ar trebui să se ia măsuri pentru a asigura respectarea normelor în materie de integritate în organizarea alegerilor locale și generale din 2016.

4. Lupta împotriva corupției

Menținerea eforturilor instituțiilor judiciare care combat corupția la nivel înalt rămâne cel mai important semnal de consolidare a luptei împotriva corupției. Legislația în domeniul corupției trebuie să se aplice tuturor în mod egal și la toate nivelurile.

- Ar trebui să se utilizeze fondurile UE pentru diseminarea măsurilor de prevenire eficace împotriva micii corupții prin intermediul Strategiei naționale anticorupție și al reformelor generale ale administrației publice;
- Ar trebui să se asigure că noua agenție de administrare a bunurilor indisponibilizate are o conducere puternică, dispune de resurse suficiente și beneficiază de sprijinul tuturor celorlalte instituții pentru a îmbunătăți ratele de recuperare efectivă. Alte segmente ale administrației publice ar trebui să fie în mod clar responsabile dacă se dovedesc incapabile să urmărească aceste aspecte;
- Ar trebui să se pună în aplicare noua strategie și planul de acțiune în materie de achiziții publice, asigurând un cadru anticorupție solid din punct de vedere al cadrului juridic, al mecanismelor instituționale și al capacității administrative, aplicând măsuri de prevenire și depistare a conflictelor de interese și demonstrând că încălcările sunt sancționate în totalitate.

- Ar trebui să se adopte criterii obiective pentru luarea și motivarea deciziilor cu privire la ridicarea imunității parlamentarilor și să se asigure faptul că imunitatea nu este folosită pentru a se evita cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție.