



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoptare: 8 Decembrie 2017
Publicare: 18 Ianuarie 2018

Public
Greco RC4(2017)24

RUNDA A PATRA DE EVALUARE

Prevenirea corupției cu privire la membrii
Parlamentului, judecători și procurori

RAPORT DE CONFORMITATE

ROMÂNIA

Traducere neoficială

Adoptat de GRECO la cea de-a 78-a Reuniune Plenară
(Strasbourg, 4 - 8 Decembrie 2017)

I. INTRODUCERE

1. Raportul de conformitate **evaluează măsurile** luate de **autoritățile române** pentru implementarea **recomandărilor** formulate în raportul de evaluare aferent rundeii a patra, care a fost adoptat de GRECO în cadrul celei de-a 70-a Reuniuni Plenare (4 decembrie 2015) și făcut public la data de 22 ianuarie 2016, urmare **autorizării** de către România (<https://rm.coe.int/16806c7d04>). Runda a patra de evaluare a GRECO are ca **temă** „Prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului, judecători și procurori”.
2. În conformitate cu Regulile de Procedură ale GRECO, **autoritățile române** au prezentat un raport de **situație** care **conține informații** privind măsurile luate pentru implementarea **recomandărilor**. Acest raport a fost primit în data de 5 iulie 2017 și, **împreună** cu **informațiile** transmise ulterior (inclusiv o actualizare a raportului de **situație** din data de 13 noiembrie), a fost folosit pentru întocmirea prezentului raport de conformitate.
3. GRECO a selectat Danemarca (în ceea ce **privește** adunările parlamentare) și Turcia (în ceea ce **privește** instituțiile judiciare) să **numească** raportori pentru procedura de conformitate. Raportorii numiți au fost domnul Anders LINNET, din partea Danemarcei, și domnul Guray GÜÇLÜ, din partea Turciei. **Aceștia** au fost **asistați** de Secretariatul GRECO în elaborarea raportului de conformitate.
4. Acest raport de conformitate **evaluează** implementarea **fiecărei recomandări** în parte, **conținute** în raportul de evaluare, și **stabilește** o evaluare **generală** a gradului de conformitate cu aceste **recomandări**. Implementarea oricăror **recomandări** rămase neimplementate (**parțial** implementate sau neimplementate) va fi **evaluată** pe baza unui nou raport de **situație** care va fi prezentat de **autorități** după adoptarea prezentului raport de conformitate.

II. ANALIZĂ

5. GRECO a adresat României 13 **recomandări** în raportul său de evaluare. Conformitatea cu aceste **recomandări** este **tratată** mai jos.

Prevenirea corupției cu privire la membrii Parlamentului

Recomandarea i.

6. *GRECO recomandă îmbunătățirea transparenței procesului legislativ (i) prin dezvoltarea în continuare a regulilor privind dezbaterile, consultările și audierile publice, incluzând criteriile pentru un număr limitat de circumstanțe în care să fie ținute ședințe secrete și asigurarea implementării acestora în practică; (ii) prin evaluarea practicii existente și revizuirea în consecință a regulilor pentru a asigura publicitatea în timp util a proiectelor legislative, amendamentelor la aceste proiecte, precum și a agendelor și rezultatelor ședințelor comisiilor, și pentru a asigura termene adecvate pentru depunerea amendamentelor și (iii) prin luarea măsurilor corespunzătoare pentru ca procedura de urgență să fie aplicată cu titlu de excepție într-un număr limitat de circumstanțe.*
7. În ceea ce **privește** prima parte a **recomandării**, **autoritățile române** reamintesc normele în vigoare **prevăzute** de Constituție și de Regulamentele Camerelor privind participarea publicului la **ședințe**. **Ședințele** plenare ale celor două Camere sunt publice, cu **excepția** cazului în care se decide altfel sau **dacă** se **examinează** materialele clasificate (în **practică**, Senatul nu a **ținut ședințe secrete** în ultimii 10 ani). Articolul 118 din Regulamentul Senatului și articolul 142 din Regulamentul Camerei Deputaților **prevăd** un sistem de acreditare pentru **diplomați**, mass-media,

precum și pentru alți invitați. Pentru cetățeni, drepturile de acces sunt acordate la cerere. În ceea ce privește ședințele comisiilor, Regulamentul Senatului (articolul 62) prevede că (numai) reprezentanții presei pot participa la aceste ședințe. Cu toate acestea, în practică, Comisia juridică a Senatului acceptă prezența reprezentanților ONG-urilor, urmare solicitării depuse la Secretariatul Comisiei (și cu procedura de securitate obișnuită la intrare). Autoritățile reiterează, de asemenea, informații cu privire la difuzarea publică a ședințelor: ședințele plenare ale Camerei Deputaților și ședințele comisiilor sunt difuzate în direct, iar înregistrările sunt arhivate pe Internet, la fel ca și în cazul ședințelor plenului Senatului.

8. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, autoritățile reamintesc regulile și practicile urmate pentru 1. adoptarea și publicarea ordinii de zi (plenul Senatului și ședințele comisiilor: cel mai târziu cu o zi înainte de ședință, Camera Deputaților: în ziua în care sunt aprobate); 2. rezultatul ședințelor (rezumatele sunt publicate online); 3. procedura și termenele limită pentru distribuirea proiectelor și propunerilor legislative, depunerea amendamentelor și a avizelor sau a rapoartelor (Biroul Senatului stabilește termenele limită ad hoc, dar acestea nu pot fi mai scurte de 5 zile calendaristice sau de 3 zile calendaristice pentru procedura de urgență). Camera Deputaților are termene limită maxime pentru examinarea proiectelor, variind între 14 și 60 de zile, după caz.
9. Referitor la cea de-a treia parte a recomandării, autoritățile consideră că există termene rezonabile pentru a permite un proces de consultare substanțială în cazul aplicării procedurii de urgență (între 30 - 45 de zile de sesiune, adică peste 50 de zile calendaristice). Procedura de urgență poate fi aplicată numai atunci când ambele camere sunt implicate în discutarea unui text și nu atunci când camera în cauză acționează ca și cameră decizională.
10. GRECO ia act de cele de mai sus și regretă faptul că România nu a recurs la nicio evaluare a normelor și practicilor sale pentru a răspunde preocupărilor prezentei recomandări. În ceea ce privește primul element al recomandării, informațiile furnizate confirmă din nou că nu există reguli adecvate care să permită dezbateri publice, consultări și audieri. De asemenea, nu au fost adoptate norme / criteriile clare care să prevadă un număr limitat de circumstanțe în care ședințele pot fi secrete, cu privire la ambele camere. Același lucru este valabil și pentru partea a doua și a treia a recomandării: nu a existat o evaluare - după cum era de așteptat - a practicii și a termenelor de consultare și a limitării utilizării procedurilor de urgență menționate în raportul de evaluare. De asemenea, autoritățile par să interpreteze greșit prezenta recomandare, referindu-se și la termenele limită maxime pentru examinarea proiectelor de lege.
11. GRECO reamintește că amendamentele excesiv de urgente, fără consultări adecvate, fie din partea Guvernului, fie a Parlamentului (distincția nu este întotdeauna clară - a se vedea informațiile contextuale din recomandarea xiii) rămân o problemă în România, mai ales atunci când măsurile sunt percepute ca subminând eforturile țării în materie de integritate și anticorupție și servind unor interese partizane. În ultimul timp au existat mai multe astfel de situații, de exemplu definirea infracțiunii de abuz în serviciu¹, care a declanșat proteste stradale și a fost abrogată câteva zile mai târziu, iar doi miniștrii au demisionat, inclusiv ministrul justiției². În mod similar, în februarie 2017, în Parlament a fost examinat un proiect de lege privind grațierea și au fost propuse amendamente

¹ <http://www.reuters.com/article/us-romania-corruption/romanian-deputy-pm-shhaideh-investigated-for-abuse-of-office-idUSKCN1BX16K> și <https://www.romania-insider.com/liviu-dragnea-new-abuse-office-case/>

² Acesta conduce, în prezent, Comisia parlamentară pentru asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției, iar problema pragului pe care l-a propus în ianuarie este încă pe agenda politică; a se vedea, spre exemplu, <https://www.romania-insider.com/new-threshold-abuse-of-office/>

suplimentare pentru extinderea acesteia și la infracțiunile legate de corupție³. A se vedea, de asemenea, în recomandarea xiii, controversesele privind anumite reforme ale sistemului judiciar. GRECO îndeamnă România să ia măsuri hotărâte în vederea implementării prezentei recomandări.

12. GRECO concluzionează că recomandarea i nu a fost implementată.

Recomandarea ii.

13. *GRECO recomandă (i) dezvoltarea unui cod de conduită pentru membrii Parlamentului și (ii) asigurarea existenței unui mecanism de respectare a acestuia atunci când este necesar.*

14. Autoritățile române indică faptul că un proiect de cod de conduită a fost pregătit și aprobat în prima jumătate a anului 2017 de comisia juridică a fiecărei Camere a Parlamentului. Adoptarea finală a avut loc la o ședință plenară comună a ambelor Camere, în data de 11 octombrie 2017⁴. Acest nou Cod stabilește o serie de cerințe generale referitoare la independența membrilor Parlamentului (art. 2), obiectivitatea (art. 3), responsabilitatea (art. 4), probitatea (art. 5, care este de fapt despre dezvăluirea oricărui interes personal care ar putea influența acțiunile lor publice), conduita și exemplaritatea (art. 6), informarea cetățenilor (art. 7). Codul se referă și la obligațiile de declarare: articolul 8 invocă regimul de declarare a intereselor și averilor și prevede o nouă obligație de declarare a cadourilor și a altor avantaje (a se vedea mai jos recomandarea iv).

15. În special cu privire la cea de-a doua parte a recomandării, autoritățile se referă la articolul 9 din Cod care prevede o procedură de soluționare a sesizărilor:

*Articolul 9– Procedura de **soluționare a sesizărilor***

- (1) *Orice sesizare în legătură cu nerespectarea prezentului cod de către deputați sau senatori revine spre soluționare comisiilor juridice ale celor două Camere, după caz.*
- (2) *Orice deputat sau senator poate sesiza în scris comisia prevăzută la alin. (1) cu privire la suspiciuni de încălcare a prezentului cod sau de neaplicare a prevederilor acestuia. Deputatul sau senatorul îl va informa și pe președintele Camerei Deputaților sau al Senatului asupra sesizării, după caz.*
- (3) *Comisia întocmește un raport în termen de 30 de zile calendaristice de la momentul depunerii sesizării. În cazul în care se constată că un deputat sau un senator a încălcat prevederile prezentului cod, prin raport se propun măsuri de sancționare în conformitate cu Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau cu regulamentul fiecărei Camere, după caz. [5]*
- (4) *Comisia are obligația să invite la audieri deputatul sau senatorul în cauză pentru a-și prezenta punctul de vedere.*

16. GRECO constată că, în plus, articolul 10 denumit în mod specific "Sancțiuni", se referă la aplicabilitatea mecanismului de implementare prevăzut de Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor⁶ referitor la aspecte legate de incompatibilități sau conflicte de interese, dar și de interdicții și abateri disciplinare ale parlamentarilor:

³ <http://www.balkaninsight.com/en/article/romanian-parliament-to-debate-controversial-pardoning-bill-03-07-2017>

⁴ Textul a fost publicat în Monitorul Oficial și poate fi găsit: a) pe site-ul Senatului, la secțiunea "Senatul României: legislație" sau <https://www.senat.ro/pagini/statutul/CodConduita.PDF> și b) pe pagina Camerei Deputaților la secțiunea "legislație" sau http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act6_1

⁵ Spre exemplu, Regulamentul Camerei Deputaților (art. 243) prevede următoarele măsuri: 1. chemarea la ordine; 2. retragerea cuvântului; 3. îndepărtarea din sală pe durata ședinței; 4. avertismentul scris; 5. diminuarea indemnizației cu 10% pe o perioadă de maximum 3 luni pentru încălcarea legislației privind conflictul de interese.

⁶ http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act3_1&par1=0

Articolul 10 – **Sanțiuni**

Sfera incompatibilității ori a conflictelor de interese, a interdicțiilor și a abaterilor disciplinare parlamentare, procedurile în materie disciplinară și aplicarea sancțiunilor sunt cele stabilite exclusiv prin cap. IV și XII din Legea nr. 96/2006 (...).

17. În ceea ce privește prima parte a recomandării, GRECO constată cu satisfacție că Parlamentul a adoptat în cele din urmă un cod de conduită. Acesta notează că adoptarea Codului a fost o **problemă controversată**, membrii Parlamentului punându-i la îndoială valoarea adăugată și impactul⁷.
18. În lumina discuțiilor desfășurate la fața locului, GRECO a avertizat deja în raportul de evaluare că valoarea adăugată a unui cod ar fi limitată dacă ar fi redactat în termeni excesiv de generali - a se vedea, în continuare, **consecințele** pentru regulile privind conflictele de interese, cadouri și alte avantaje. GRECO a subliniat, de asemenea, **importanța îndrumării adecvate și a exemplelor / problemelor concrete din "viața reală"**. Toate cele de mai sus ar putea submina eficacitatea Codului în viitor. **Deși această parte a recomandării a fost implementată din punct de vedere formal, România este sfătuită să actualizeze în mod regulat acest cod nou adoptat și / sau să elaboreze îndrumări care să îl însoțească.** România este, de asemenea, **încurajată să promoveze codul**: GRECO reamintește că un cod de conduită ar trebui să fie un document viu, vizibil pentru toți, și nu un text adoptat o dată pentru totdeauna și care nu este menționat în practica zilnică.
19. În ceea ce privește a doua parte a recomandării, articolul 9 din Cod prevede un sistem specific care să asigure respectarea noului cod de conduită. Având în vedere că aplicarea efectivă a regulilor a fost menționată în raportul de evaluare ca o **problemă specifică în România**, GRECO se așteaptă ca un sistem robust să fie pus în aplicare. Din această perspectivă, articolul 9 nu este suficient de coerent și specific, de exemplu cu privire la cine poate raporta o suspiciune sau o încălcare și dacă organismele parlamentare pot acționa, de asemenea, din oficiu și / sau la o sesizare din afara Parlamentului. Cu ocazia dezbaterii prezentului raport, **autoritățile române au explicat că articolul 9 prevede posibilitatea de a primi plângeri de la oricine din afara Parlamentului (alin. 1) și de la orice parlamentar (alin. 2); ca și în cazul oricărei alte comisii, conform regulilor generale de procedură, o propunere poate proveni de la comisiile juridice, cu condiția ca majoritatea membrilor să o sprijine și să fie disponibil un cvorum.** Orice măsură propusă (articolul 9 alineatul 3) este apoi înaintată spre aprobare Biroului, a cărui componentă reflectă **compoziția politică a Parlamentului**. De asemenea, **delegația română a considerat că, deoarece Codul a fost conceput ca un document sintetic, orice îmbunătățiri și clarificări cu privire la funcționarea mecanismului de soluționare a sesizărilor ar trebui abordate prin regulamentul fiecărei Camere.** GRECO sprijină foarte mult asemenea îmbunătățiri, astfel încât regulile să fie clare pentru toată lumea și să fie evitate dificultățile inutile în practica viitoare. Mai presus de toate, GRECO consideră că articolele 9 și 10 par să se suprapună și să se contrazică reciproc în ceea ce privește mecanismul de implementare aplicabil subsecvent, articolul 10 referindu-se la cel prevăzut în Legea nr. 96/2006 care se bazează pe proceduri formale care implică în special **Agencia Națională de Integritate (delegația română a sugerat că eliminarea articolului 10 ar putea constitui un punct de plecare).** Această situație subminează în mod clar eficacitatea normelor în viitor. Atunci când România analizează coerența acestor dispoziții, trebuie de asemenea să clarifice faptul că punerea în aplicare a noilor reguli privind divulgarea ad-hoc a conflictelor de interese este un subiect specific care trebuie abordat zilnic în Parlament. România trebuie să ia **măsuri mai hotărâte** în ceea ce privește a doua parte a recomandării.

⁷ <https://www.agerpres.ro/politica/2017/10/11/codul-de-conduita-al-deputatilor-si-senatorilor-aprobat-de-parlament-14-57-09>

20. GRECO concluzionează că recomandarea ii a fost parțial implemenată.

Recomandarea iii.

21. *GRECO recomandă să fie adoptate măsuri pentru (i) a clarifica implicațiile pentru membrii Parlamentului ale prevederilor existente în materia conflictelor de interese indiferent dacă un astfel de conflict poate fi pus în lumină și de către declarațiile de avere și de interese și (ii) a extinde definiția dincolo de interesele financiare personale și (iii) a introduce o cerință de dezvăluire ad hoc atunci când un conflict între anumite interese private ale unui membru al Parlamentului poate apărea în raport cu o chestiune aflată în lucru în procedurile parlamentare – în plen sau în comisii – sau în altă activitate legată de mandatul acestuia.*
22. Autoritățile române indică faptul că Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor a fost modificată prin Legea nr. 30/2017 pentru a fi clarificate implicațiile art. 301 din Codul Penal (care incriminează conflictul de interese) asupra prevederilor legale care reglementează cabinetul parlamentar al senatorilor și al deputaților. Astfel, s-a stabilit că angajarea la cabinetul parlamentar a unei persoane (altă decât un membru al familiei) cu care parlamentarul a avut raporturi de muncă anterior exercitării mandatului nu generează un conflict de interese.
23. Autoritățile reamintesc, de asemenea, că articolul 19 din Legea nr. 96/2006 prevede în mod clar că încălcarea legislației (nepenale) privind conflictele de interese constituie o abatere disciplinară care se sancționează cu reducerea cu 10% a indemnizației pentru o perioadă de cel mult trei luni. Alte prevederi reglementează procedura de aplicare a sancțiunilor, precum și relațiile cu Agenția Națională de Integritate (organismul responsabil cu verificarea declarațiilor de interese și de avere ale funcționarilor din România).
24. Referitor la cea de-a treia parte a recomandării, așa cum s-a subliniat și în ceea ce privește recomandarea precedentă, articolul 5 din noul Cod de conduită pentru deputați și senatori prevede că „deputații și senatorii au obligația să facă cunoscut orice interes personal care ar putea influența acțiunile lor publice”.
25. GRECO ia act de informațiile furnizate. Referitor la prima și cea de-a doua parte a recomandării, amendamentul comunicat nu abordează diferitele preocupări exprimate la punctele 28 și 29 din raportul de evaluare. Noua dispoziție de drept administrativ la care se referă autoritățile române limitează, de fapt, domeniul de aplicare a incriminării conflictelor de interese (legea penală) fără a încerca să prevină sau să gestioneze situațiile care ar putea deveni o infracțiune. În ceea ce privește angajarea de personal sau asistenți parlamentari, o soluție mai bună ar fi definirea unor criterii obiective cu privire la cine poate aplica (sau nu) pentru astfel de posturi. În plus, existența articolului 19 din Legea nr. 96/2006 - menționat deja în acest raport – are o valoare limitată în lipsa unor aranjamente specifice care să clarifice ce fel de situații, altele decât incompatibilitățile (articolul 19 apare într-un capitol privind incompatibilitățile), ar declanșa aplicarea acestui articol în ceea ce privește activitatea comisiei sau a plenului, anumite responsabilități în Parlament și gestionarea generală a resurselor și a facilităților parlamentare etc..
26. Cu privire la cea de-a treia parte a recomandării, noul Cod de conduită adoptat stabilește obligația parlamentarilor de a dezvălui „orice interes personal care ar putea influența acțiunile lor publice”. În opinia GRECO, și în absența unor clarificări suplimentare, o astfel de dispoziție generală este insuficientă: nu precizează în mod clar că aceasta se referă la situațiile ad-hoc, atunci când acestea apar, independent de obligațiile de declarare, nici la conflicte reale sau percepute. Mai mult decât atât, consecințele unei dezvăluiri nu sunt clarificate și nici modul în care o situație ar fi rezolvată; în mod interesant, proiectul de Cod inițial examinat de GRECO a solicitat

cel puțin parlamentarului în cauză „să participe activ la soluționarea unui eventual conflict de interese în beneficiul interesului general”. Este clar că beneficiile reale ale acestei noi reguli sunt foarte limitate, comparativ cu standardele internaționale⁸ și vor depinde, de asemenea, în mare măsură de alte acțiuni care trebuie încă întreprinse cu privire la celelalte elemente ale recomandării. În general, GRECO nu poate concluziona că situația s-a îmbunătățit în mod semnificativ de la adoptarea raportului de evaluare.

27. GRECO concluzionează că recomandarea iii nu a fost implementată.

Recomandarea iv.

28. *GRECO recomandă stabilirea unui set robust de restricții cu privire la cadouri, ospitalitate, favoruri și alte beneficii pentru parlamentari și asigurarea că un astfel de sistem este înțeles și aplicat în mod corespunzător.*

29. Autoritățile române se referă la articolul 8 din noul Cod de conduită pentru deputați și senatori.

Articolul 8 din Codul de **conduită**

(...)

(2) Deputații și senatorii au obligația să declare orice cadouri sau avantaje primite în exercițiul funcției, cu excepțiile prevăzute de Legea nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției, cu respectarea pct. VI al anexei nr. 1 la Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările ulterioare.

30. Autoritățile susțin că această dispoziție completează cadrul legal existent, constând în legislația privind declararea și controlul averilor, infracțiunile de corupție din Codul Penal și legea privind declararea bunurilor primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției.

31. GRECO ia act de dispozițiile de mai sus ale articolului 8 din noul Cod de conduită adoptat. Noile dispoziții nu precizează dacă obligația „să declare orice cadouri sau avantaje primite în exercițiul funcției” servește unui scop specific, cum ar fi controlul și aprobarea, și de către cine, și dacă anumite cadouri sunt interzise /

⁸ Îndrumări pentru elaborarea normelor privind gestionarea conflictelor de interese pot fi găsite, de exemplu, în articolul 13 din modelul de cod anexat la Recomandarea R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri privind codurile de conduită pentru funcționarii publici:

”Articolul 13 - Conflict de interese

1. Conflictul de interes provine dintr-o situație în care funcționarul public are un interes privat care poate influența sau pare să influențeze îndeplinirea imparțială și obiectivă a îndatoririlor sale oficiale.

2. Interesul privat al funcționarului public include orice avantaj pentru sine, familia, rudele apropiate, prietenii și persoanele sau organizațiile cu care acesta are sau a avut afaceri sau relații politice. Acesta include și orice răspundere, financiară sau civilă, referitoare la acesta.

3. Deoarece funcționarul public este, de obicei, singura persoană care știe dacă se află în acea situație, funcționarul public are o responsabilitate personală de a:

- fi atent la orice conflict de interese real sau potențial;

- lua măsuri pentru a evita un astfel de conflict;

- dezvălui (...) orice astfel de conflict de îndată ce a luat cunoștință de acesta;

- respecta orice decizie finală de a se retrage din situație sau de a renunța la avantajul care provoacă conflictul.

4. Atunci când acest lucru este necesar, funcționarul public ar trebui să declare dacă are sau nu un conflict de interese. (...)”

permise în anumite condiții și / sau dacă trebuie returnate sau transferate în proprietatea Parlamentului (după caz). De asemenea, nu se precizează dacă informațiile privind cadourile și alte avantaje declarate trebuie păstrate și publicate undeva.

32. În plus, paragraful 32 din raportul de evaluare a evidențiat o serie de aspecte și lacune, inclusiv interpretări divergente ale normelor deja existente, faptul că sistemul de declarare a intereselor și averilor (care are scopul de a evalua variațiile averilor și de a preveni donațiile ilegale) exclude beneficiile primite de la rudele de gradul I și II și, nu în ultimul rând, lipsa eficacității în practică. GRECO încurajează România să-și intensifice eforturile pentru implementarea completă a prezentei recomandări, atât prin amendamentele adecvate, cât și prin acțiunile de sprijinire a implementării efective a regulilor privind cadourile în practică. Astfel, GRECO nu poate concluziona că această recomandare a fost implementată, nici măcar parțial, având în vedere lacunele rămase.
33. GRECO concluzionează că recomandarea iv nu a fost implementată.
Recomandarea v.
34. *GRECO recomandă (i) realizarea unei evaluări adecvate a regulilor privind incompatibilitățile, mai ales a coerenței și asigurării respectării acestora în practică, pentru a identifica rațiunile lipsei percepute de eficiență, și operare a schimbărilor necesare; (ii) identificarea modalităților pentru a accelera și asigura respectarea hotărârilor judecătorești în materia incompatibilităților.*
35. Autoritățile române au precizat că, în data de 21 iunie 2017, Agenția Națională de Integritate (ANI) a finalizat o evaluare a regulilor privind incompatibilitățile și aplicarea lor în practică, o copie a acesteia fiind comunicată către GRECO. Evaluarea analizează situațiile de incompatibilități și conflicte de interese din ultimii 3 ani privind membrii Parlamentului, precum și nivelul de aplicare a regulilor referitoare la incompatibilități și conflicte de interese.
36. Evaluarea identifică, de asemenea, modalități de accelerare și de executare a hotărârilor judecătorești privind incompatibilitățile și conflictele de interese: a) ANI urmărește în mod constant cazurile finalizate care sunt în curs de examinare în fața Parlamentului și solicită în mod repetat, după caz, aplicarea sancțiunilor; b) ANI a avut diverse întâlniri cu reprezentanții comisiilor juridice ale ambelor Camere ale Parlamentului pentru a accelera și a pune în aplicare hotărârile judecătorești privind incompatibilitățile și conflictele de interese; c) ori de câte ori au existat propuneri legislative privind incompatibilitățile și conflictele de interese ale membrilor Parlamentului, ANI a emis poziții oficiale; acestea au fost comunicate Parlamentului și publicate pe site-ul ANI⁹; d) în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor disciplinare, ANI a depus eforturi pentru accelerarea și executarea hotărârilor definitive și irevocabile ale Curții, privind deputații și senatorii, prin aplicarea amenzilor administrative, potrivit art. 29 alin. (3) din Legea nr. 176/2010¹⁰.
37. ANI și Institutul Național al Magistraturii au semnat, în mai 2017, un protocol de colaborare în vederea stabilirii unui cadru general de colaborare, astfel încât auditorii de justiție, judecătorii și procurorii, precum și inspectorii de integritate să fie instruiți în domenii precum conflicte de interese, incompatibilități, asigurarea integrității în exercitarea funcțiilor publice și demnităților și prevenirea corupției în

⁹ <https://goo.gl/WhZSwU>

¹⁰ „Neaplicarea sancțiunii disciplinare sau neconstatarea încetării funcției publice, după caz, atunci când actul de constatare a rămas definitiv, constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 50 lei la 2.000 lei, dacă fapta nu constituie infracțiune.”

sectorul public. Implementarea concretă și calendarul sunt în prezent în discuție, dar activitățile ar putea fi demarate la începutul anului 2018.

38. GRECO constată cu satisfacție că o evaluare a fost finalizată în iunie 2017 de către Agenția Națională de Integritate (ANI) privind eficacitatea incompatibilităților și a conflictelor de interese în conformitate cu prima parte a recomandării. Au fost formulate propuneri pentru îmbunătățirea situației descrise la paragrafele 28 și 39 din raportul de evaluare. GRECO remarcă faptul că studiul ANI se referă la anumite îmbunătățiri în ceea ce privește punerea în aplicare a sancțiunilor, inclusiv terminarea unui mandat în cazul unor situații nerezolvate. În special, procentajul sancțiunilor puse în aplicare a crescut, iar termenele de punere în aplicare au fost reduse. Cu toate acestea, după cum arată studiul ANI, situația nu este încă satisfăcătoare: cazurile în care sancțiunile nu sunt încă puse în aplicare și incompatibilitățile puse în aplicare în mod corespunzător și efectiv sunt încă obișnuite¹¹.
39. Cu toate că au fost luate măsuri cu privire la ambele părți ale recomandării, există în continuare o nevoie clară de a fi elaborate măsuri suplimentare pentru a pune în aplicare hotărârile. De asemenea, este evident faptul că, în afară de ANI, Parlamentul nu a luat nicio măsură pentru a sprijini implementarea prezentei recomandări, în ciuda presupusei lipse de voință politică semnalată de ANI în studiul său, pe lângă ceea ce se precizează în raportul de evaluare. În cele mai recente comentarii, autoritățile se referă la ultimul raport MCV al Comisiei Europene, din data de 15 noiembrie 2017, care indică, de asemenea, persistența situațiilor nesoluționate de incompatibilități, lacunele legislative privind incompatibilitățile generate de funcțiile anterioare deținute în sectorul public și așa mai departe.
40. Nu în ultimul rând, studiul ANI a fost finalizat în iunie 2017 și este clar că transpunerea acestuia în alte măsuri necesită mai mult de câteva luni. Situația va trebui reevaluată într-o etapă ulterioară. GRECO încurajează România să-și continue eforturile în vederea implementării depline a prezentei recomandări.
41. GRECO concluzionează că recomandarea va fost parțial implementată.
- Recomandarea vi.
42. *GRECO recomandă introducerea de reguli privind modul în care membrii Parlamentului să interacționeze cu lobby-iști și alți terți care încearcă să influențeze procesul legislativ.*
43. Autoritățile române se referă la cele două proiecte de legi, respectiv proiectul "privind organizarea activităților de lobby" și proiectul "privind reglementarea activităților de lobby", înregistrate PI-x nr. 581/2010¹² și PL-x nr. 739/2011¹³, care erau în curs de examinare în momentul vizitei la fața locului și au fost inițiate în Parlament încă din 2010; acestea au fost discutate ultima dată în data de 9 mai 2017 de una dintre comisiile Camerei Deputaților. Primul proiect de lege reglementează, în principal, obligațiile lobby-iștilor (art. 9) și raporturile cu

¹¹ „Cu toate acestea, Agenția Națională de Integritate s-a confruntat cu cazuri în care Parlamentul a refuzat să aplice sancțiuni disciplinare sau a revocat deciziile, precum și cu cazuri în care o persoană aflată sub interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică a fost validată de către Parlament în mandatul de deputat sau senator, indiferent de notificările constante ale ANI. Dificultățile cu care se confruntă Agenția atunci când solicită Parlamentului să aplice sancțiunile disciplinare reglementate de lege au fost, de asemenea, constatate în rapoartele Comisiei Europene privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (...). Analizând situația actuală, concluzionăm că aplicarea sancțiunilor disciplinare de către Camera Deputaților și Senat este o chestiune de voință, mai degrabă decât o situație de legislație neclară.”

¹² http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=10808

¹³ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=11970

autoritățile publice (art. 10) și interzice membrilor Parlamentului să desfășoare activități de lobby (art.6).

44. Cel de-al doilea proiect de lege reglementează raporturile lobby-iștilor cu autoritățile publice (art. 7, care reglementează înregistrarea și furnizarea legitimațiilor) și prevede măsuri privind transparența contactelor pe care le au "funcționarii publici" (inclusiv membrii Parlamentului, în conformitate cu art. 2) cu lobby-iștii; în special: a) funcționarii publici au obligația de a publica lunar, pe site-ul instituției lor, calendarul întâlnirilor cu reprezentanții societăților de lobby; b) autoritatea publică are obligația de a ține o evidență a activităților de lobby, care să includă cel puțin: identitatea lobby-istului și a clientului, informații despre obiectivele activităților de lobby dezvoltate pentru fiecare client, data întâlnirilor. Proiectul prevede, de asemenea, incompatibilități și interdicții și, în special, faptul că funcționarii publici nu pot fi acționari / asociați, administratori sau angajați ai unei societăți de lobby. Potrivit celor mai recente informații furnizate de autorități, o organizație neguvernamentală a propus recent extinderea aplicabilității Registrului de Transparență utilizat în raporturile cu Executivul, înființat în anul 2016, și asupra Parlamentului. Propunerea este examinată de comisia juridică a Senatului.
45. GRECO ia act de detaliile celor două proiecte de lege care au fost deja discutate în Parlament la momentul vizitei la fața locului din 2015, și care au fost inițiate în anul 2010. Mai multe dispoziții par a fi pertinente în ceea ce privește obligațiile membrilor Parlamentului; normele în ansamblu, dacă ar fi adoptate, ar aborda mai multe preocupări exprimate în paragraful 42 din raportul de evaluare. Cu toate acestea, inițiativele menționate au precedat în mare parte raportul de evaluare și nu au fost prezentate alte evoluții tangibile după vizita la fața locului cu privire la conduita așteptată de la membrii Parlamentului în relațiile lor cu lobby-iștii. În plus, GRECO dorește să reamintească faptul că prezenta recomandare nu se limitează la contactele cu persoane care desfășoară activități de lobby, în mod profesionist, și că se referă, de asemenea, la contactele cu alte persoane terțe. În ansamblu, GRECO nu poate concluziona că au avut loc noi evoluții tangibile de la adoptarea raportului de evaluare.
46. GRECO concluzionează că recomandarea vi nu a fost implementată.
- Recomandarea vii.
47. *GRECO recomandă să fie luată în considerare (i) creșterea în continuare a capacității de procesare a datelor a Agenției Naționale de Integritate; (ii) consolidarea abordării proactive a Agenției în monitorizarea declarațiilor de avere și de interese.*
48. În ceea ce privește prima parte a recomandării, autoritățile române fac referire la faptul că, pentru a spori capacitatea de procesare a ANI, cel mai important instrument IT pe care Agenția l-a dezvoltat în activitatea sa de prevenire, în ultimii 3 ani, este sistemul PREVENT. Acest instrument a fost lansat în data de 20 iunie 2017 și va spori semnificativ capacitatea Agenției de procesare a datelor, prin corelarea diverselor baze de date. Obiectivul acestui sistem este de a preveni conflictele de interese în domeniul achizițiilor publice, prin detectarea automată dacă participanții la licitația publică sunt rude sau sunt în legătură cu persoane din conducerea instituției contractante. De asemenea, sistemul urmărește să sporească responsabilitatea conducătorilor autorităților publice și să evite situațiile în care proiectele finanțate din fonduri UE sunt blocate din cauza fraudelor și, în final, să crească rata de absorbție a fondurilor structurale. Acesta reprezintă rezultatul unui proiect finanțat de UE în anul 2014, costul total ajungând la suma de 31 milioane de lei (aproximativ 7 milioane de euro). "PREVENT" va fi, în esență, un instrument

administrativ, dar va acoperi toate contractele din sfera sa de aplicare și nu va funcționa numai pe bază de eșantioane (spre deosebire de alte sisteme existente).

49. Referitor la cea de-a doua parte a recomandării, autoritățile se referă la o serie de acțiuni legate de:

- a) acțiuni de prevenire și conștientizare în contextul alegerilor parlamentare din decembrie 2016: ANI a stabilit un punct unic pentru depunerea declarațiilor de avere și de interese de candidați – declarațiile de avere și de interese au fost colectate, procesate și publicate într-o secțiune diferită pe site-ul web al Agenției; a elaborat, de asemenea, un studiu privind erorile recurente și încălcări ale legislației de către parlamentari; au fost înființate un punct special de contact și o linie telefonică pentru a oferi îndrumări candidaților cu privire la obligațiile lor de declarare și la regulile privind incompatibilitățile și conflictele de interese; îndrumări actualizate privind obligațiile de declarare au fost publicate pe site-ul web al ANI; ANI a diseminat informații destinate persoanelor / instituțiilor implicate în procesul electoral și partidelor politice (de exemplu, reamintind obligațiile de declarare a averilor și intereselor - inclusiv în format electronic - și difuzând numele persoanelor cărora le-a fost interzis dreptul de a exercita o funcție publică);
- b) o matrice pentru selectarea proactivă a posibilelor cazuri de conflicte de interese: dezvoltată în ultimele 12 luni de ANI împreună cu un ONG local, această matrice se va aplica tuturor procedurilor de achiziții publice efectuate de autoritățile publice locale prin intermediul Sistemului Electronic de Achiziții Publice (matricea utilizează o funcție de căutare cu mai multe intrări și va fi identificat un sistem de evaluare a riscurilor în legătură cu încălcările regulilor privind conflictele de interese); datele și informațiile care trebuie furnizate de către Agenția pentru Agenda Digitală a României vor fi transmise anual, în conformitate cu un protocol semnat și vor face trimitere la toate licitațiile efectuate etc.;
- c) un sondaj național privind conflictul de interese a fost lansat în mai 2017, în cooperare cu ONG-ul menționat mai sus, cu accent pe percepțiile și atitudinile populației cu privire la conflictul de interese la nivel central și local în România, iar evenimente de sensibilizare sunt planificate;
- d) sesiuni de formare privind completarea declarațiilor de avere și de interese prin intermediul formularelor online și offline: 6 astfel de sesiuni au fost organizate în perioada 24 - 26 mai 2017 pentru peste 250 de persoane de contact din diverse autorități publice.

50. GRECO ia act de cele de mai sus. Cantitatea de informații transmise se referă adesea la alte subiecte decât la preocupările exprimate în paragraful 53 din raportul de evaluare.

51. În ceea ce privește, în special, prima parte a recomandării, GRECO a luat deja în considerare dezvoltarea sistemului PREVENT, care a fost prezentat ca un instrument care ar contribui la o mai bună analiză a declarațiilor prezentate de oficialii români. GRECO este mulțumit să constate că această bază de date a devenit realitate, dar, după cum subliniază autoritățile române, „obiectivul acestui sistem este de a preveni conflictele de interese în domeniul achizițiilor publice”. Informațiile furnizate cu privire la cea de-a doua parte a recomandării se referă la evoluțiile ulterioare în ceea ce privește metodele de lucru și de procesare a informațiilor ale ANI, dar, din nou, în special în ceea ce privește detectarea situațiilor problematice legate de licitațiile publice. Nu au fost luate în considerare alte metode de lucru îmbunătățite în legătură cu detectarea declarațiilor false și a intereselor disimulate, a averii nejustificate și așa mai departe. GRECO apreciază eforturile depuse pentru computerizarea depunerii / completării declarațiilor, dar rămâne neclar în ce

măsură aceasta a devenit o practică generalizată care permite ANI să fie mai eficientă datorită instrumentelor de procesare IT. Prima parte a recomandării nu a fost luată în considerare în toate aspectele sale pertinente.

52. Cu privire la cea de-a doua parte a recomandării, GRECO reamintește că principala preocupare a fost capacitatea limitată a ANI de a identifica, ea însăși, declarații problematice de avere și de interese (fără a primi sesizări în acest sens) și de a înainta cazuri pentru investigații ulterioare și urmărire penală. Această parte a recomandării se referă în mod specific la monitorizarea proactivă a declarațiilor și nu la activitatea generală a ANI în multe alte domenii, inclusiv în ceea ce privește prevenirea corupției în contextul licitațiilor publice și gestionarea fondurilor UE, organizarea evenimentelor de sensibilizare și de formare, precum și a parteneriatelor cu societatea civilă în scopuri de cercetare etc. GRECO apreciază atenția sporită acordată aspectelor preventive, dar, în ansamblu, obiectivul specific al acestei a doua părți a recomandării nu a fost luat în considerare. În mare, România trebuie să-și continue eforturile de implementare a prezentei recomandări, iar informațiile statistice transmise de către autorități cu puțin timp înainte de adoptarea prezentului raport nu ilustrează îmbunătățiri decisive¹⁴.
53. GRECO concluzionează că recomandarea vii a fost parțial implementată.
- Recomandarea viii.
54. *GRECO recomandă ca sistemul de imunități al parlamentarilor în exercițiu, inclusiv al acelor care sunt și actuali sau foști membri ai Guvernului, să fie analizat și îmbunătățit, inclusiv prin reglementarea unor criterii clare și obiective privind deciziile de ridicare a imunității și prin renunțarea la necesitatea ca organele de urmărire penală să înainteze întregul dosar.*
55. Autoritățile române reamintesc că imunitatea parlamentarilor împiedică numai măsurile preventive dispuse în cursul procedurilor penale (reținere, arestare și percheziționare), și nu investigațiile și urmărirea penală, în general. Ele oferă, de asemenea, informații privind procedurile și anumite termene limită care trebuie urmate în ambele Camere, dar care nu sunt legate de prezenta recomandare.
56. GRECO reamintește preocupările fundamentale exprimate în paragrafele 60 și 61 din raportul de evaluare, în special: lipsa obligației de a motiva o decizie privind ridicarea imunității, lipsa unor criterii care să asigure obiectivitatea și imparțialitatea unor astfel de decizii, examinarea fondului unui caz (acesta fiind rolul organelor de urmărire penală și nu al Parlamentului) care implică, în practică¹⁵, comunicarea întregului dosar. România nu a acordat, în mod clar, atenție acestor aspecte. La momentul adoptării prezentului raport, delegația română a explicat că, în ceea ce privește această ultimă problemă, s-a încercat deja în anul 2013 abordarea în normele Camerelor a cerințelor privind informațiile care trebuie prezentate de către organele de urmărire penală; încercarea a fost în cele din urmă invalidată de Curtea Constituțională (din cauza textului formulat excesiv de general), care totuși a concluzionat că este suficient ca cererile privind imunitățile să fie susținute de o selecție de informații cu privire la fapte și motive¹⁶. Dar această jurisprudență nu a fost preluată în normele Camerelor pentru a sprijini schimbarea practicii.
57. GRECO nu poate ignora contextul general în care au loc conflicte, implicând chiar personalități cu funcții de conducere din Parlament. Președintele uneia dintre Camere a mers atât de departe, încât în octombrie 2016 (adică cu două luni înainte

¹⁴ Între anii 2015 și 2017, ANI a aplicat 1772 amenzi pentru nedepunerea declarațiilor de avere și de interese în conformitate cu cerințele legale.

¹⁵ Autoritățile reamintesc că nu există nicio obligație de a depune întregul dosar, dar acest lucru este în continuare perceput ca sporind șansele unei decizii favorabile.

¹⁶ Decizia nr. 319/2013

de alegerile parlamentare) a emis o declarație prin care a criticat activitatea generală a Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și a invitat membrii ambelor Camere să refuze să voteze într-un mod sau altul privind cererile DNA până la sfârșitul legislaturii¹⁷. GRECO consideră că astfel de declarații generale subminează în mod clar credibilitatea și activitatea sistemului de justiție penală și contrazic standardele anticorupție ale Consiliului Europei privind imunitățile¹⁸. Se reamintește că deciziile privind ridicarea imunităților trebuie luate de la caz la caz, având în vedere aspectele fiecărui caz în parte. GRECO îndeamnă România să nu agraveze mai mult situația actuală și să implementeze această recomandare.

58. GRECO concluzionează ca recomandarea viii nu a fost implementată.

Recomandarea ix.

59. *GRECO recomandă ca autoritatea parlamentară să înființeze pentru membrii săi (i) un sistem de consiliere prin care parlamentarii să poată solicita sfaturi în materie de integritate și (ii) să ofere formare specializată și regulată cu privire la implicațiile normelor existente și a celor care vor fi adoptate în materia prezervării integrității parlamentarilor, inclusiv viitorul Cod de conduită.*

60. Autoritățile române reamintesc că în ambele Camere ale Parlamentului au fost desemnate persoane, prin Ordin al Secretarului General, care să consilieze parlamentarii cu privire la declarațiile de avere și de interese, în cooperare cu Agenția Națională de Integritate. De asemenea, comisiile juridice au un rol în această materie, prin Biroul Camerei, pentru a clarifica o posibilă situație de incompatibilitate. Autoritățile subliniază, de asemenea, că în Camera Deputaților există persoane special angajate pentru a consilia membrii Camerei în chestiuni legate de integritate și că sarcini similare sunt îndeplinite de Comisia juridică a Senatului.

61. GRECO ia act de informațiile de mai sus, care reflectă în mare măsură situația din momentul vizitei la fața locului, situație care nu s-a îmbunătățit de atunci, astfel încât să se poată concluziona că a fost instituită o funcție dedicată de consiliere - așa cum se recomandă. GRECO nu poate concluziona nici că au fost luate măsuri pertinente privind formarea și sensibilizarea membrilor Parlamentului.

62. GRECO concluzionează că recomandarea ix nu a fost implementată.

Prevenirea corupției cu privire la judecători și procurori

Recomandarea x.

63. *GRECO recomandă completarea Codului de etică al judecătorilor și procurorilor în așa manieră încât să ofere îndrumare potrivită în special cu privire la conflictele de interese (e.g. exemple, tipuri), incompatibilități și activități accesorii, imparțialitate și alte aspecte relaționate acesteia (incluzând mai ales acceptarea cadourilor și a altor avantaje, conduita în viața privată).*

64. Autoritățile române indică faptul că în anul 2016, în cadrul proiectului „Întărirea capacității sistemului judiciar românesc de a răspunde provocărilor noilor schimbări legislative și instituționale”, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a elaborat un ghid de bune practici privind etica și deontologia. Documentul a fost conceput ca un instrument pentru judecători și procurori pentru a înțelege mai bine diferitele aspecte ale profesiei, cu accent pe practică. Acesta oferă o analiză a fiecărui articol

¹⁷ <http://senat.ro/Stiri/SenatDetaliu.aspx?ID=DA135DD8-0EBC-47D6-9BC9-E351FA281581>

¹⁸ În special, Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției, GP nr. 6

din Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor din anul 2005, arătând "modul de interpretare" și "modul de aplicare" a principiului (principiilor). Ori de câte ori este posibil, acesta oferă exemple de probleme etice și îndrumare pentru rezolvarea unor astfel de situații, inclusiv în lumina experienței europene. Ghidul (a cărui versiune în limba engleză a fost furnizată GRECO) este disponibil publicului și accesibil online¹⁹. Autoritățile confirmă, de asemenea, că a fost difuzat la toate instanțele și parchetele.

65. GRECO constată cu satisfacție că un document de îndrumare a fost elaborat în anul 2016 pentru a completa codul de conduită, reprezentând un alt mod de abordare a obiectivelor prezentei recomandări. Conținutul documentului, cu accent pe exemple practice și concrete, are o acoperire largă, care include subiectele care, ocazional, păreau problematice în timpul discuțiilor la fața locului. Acesta completează în mod util celelalte măsuri care au fost anunțate în raportul de evaluare, inclusiv crearea unei rețele de consilieri de integritate și, după cum s-a subliniat la paragraful 75, codul și ghidul sunt promovate la evenimentele de formare.

66. GRECO a concluzionat că recomandarea x a fost tratată în mod satisfăcător.

Recomandarea xi.

67. *GRECO recomandă ca sistemul de justiție să răspundă mai bine riscurilor de integritate ale judecătorilor și procurorilor, în special prin (i) abordarea de către Consiliul Superior al Magistraturii și Inspectia Judiciară a unui rol mai activ în materie de analiză, informare și îndrumare și (ii) consolidarea rolului și eficienței titularilor funcțiilor de conducere din fruntea instanțelor și parchetelor, fără a fi afectată independența judecătorilor și procurorilor.*

68. Autoritățile române reamintesc, în termeni generali, rolul Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) ca garant al independenței și imparțialității magistraților și al reputației lor profesionale (împotriva ingerințelor externe sau a altor incidente) și în ceea ce privește conformitatea acestora cu legea și etica profesională. Autoritățile susțin că, în ultimii ani, CSM și-a dezvoltat rolul proactiv, devenind nu doar un garant real al independenței justiției, ci și o instituție esențială pentru consolidarea statului de drept. Autoritățile reamintesc că CSM are dreptul și obligația, conform art. 30 din Legea nr. 317/2004, să acționeze, de asemenea, din oficiu în legătură cu aspectele menționate anterior. Acestea furnizează date comparative pentru anii 2016 și 2017 (până la 1 aprilie 2017) pentru a ilustra cele de mai sus:

Inspectia Judiciară	Numărul cererilor de apărare a independenței sistemului judiciar		Numărul cererilor de apărare a reputației profesionale, a independenței și a imparțialității	
	2016	2017	2016	2017
Anul				
	2	11	9	13

69. Având în vedere recente propuneri de modificare a legilor privind organizarea justiției, CSM a formulat o serie de propuneri de modificare a Legii nr. 317/2004 și după consultarea instanțelor și parchetelor de pe lângă acestea, propunerile au fost prezentate Ministerului Justiției în data de 24 aprilie 2017 (a se vedea și recomandarea xiii de mai jos), pentru o examinare ulterioară de către Guvern, până la data de 30 iunie. În acest context, CSM a propus modificarea articolului 30 din Legea nr. 317/2004 astfel încât să detalieze rolul și responsabilitățile CSM în ceea ce privește menținerea independenței și integrității judiciare. În cele mai recente informații furnizate, autoritățile se referă la o declarație comună semnată în data de

¹⁹ Link către [ghidul practic](#) în limba română; este de asemenea publicat pe site-ul Institutului Național al Magistraturii.

17 iulie 2017 de către Președintele CSM, Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și Procurorul General, privind aderarea la Strategia Națională Anticorupție 2016-2020. În prezent, CSM organizează consultări privind elaborarea unui plan comun de integritate pentru sistemul judiciar, în contextul implementării strategiei sus-menționate. În ceea ce privește procurorii, o direcție de acțiune intitulată *Acțiunea B - Integritatea procurorilor există în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție*; unul din departamentele sale (creat în 2014) are responsabilitatea de a evalua situația disciplinară și de a identifica riscurile și vulnerabilitățile din cadrul parchetului. Un document sintetic care acoperă perioada 2012 - 2016 a fost elaborat și va fi difuzat tuturor procurorilor în scopuri educaționale și preventive. În ceea ce privește documentul strategic menționat mai sus, Parchetul General a elaborat deja pentru anul 2016 un raport privind incidentele de integritate și un raport privind implementarea măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, în vederea examinării de către CSM.

70. De asemenea, pentru a identifica soluții adecvate în vederea îmbunătățirii reglementărilor privind apărarea independenței sistemului judiciar, în data de 4 aprilie 2017, CSM a analizat o serie de propuneri de modificare și completare a Deciziei nr. 220/2011 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual.
71. GRECO ia act de informațiile de mai sus. În ceea ce privește prima parte a recomandării, informațiile furnizate sunt deseori irelevante, cu excepția acordului recent de a dezvolta o strategie comună de integritate pentru sistemul judiciar. Consultările desfășurate de CSM par a fi în derulare și, deocamdată, activități concrete de pregătire s-au desfășurat în cea mai mare parte de către Parchet, care a elaborat două rapoarte analitice. Acești primi pași par să meargă în direcția corectă, iar GRECO așteaptă cu nerăbdare rezultatele finale și măsurile convenite pentru întreaga sistem judiciar. Această parte a recomandării a fost astfel abordată parțial. Partea a doua a recomandării, în mod clar, nu a fost luată în considerare. Unele date furnizate privesc o scurtă perioadă de timp, arătând o simplă creștere a numărului de cereri de protecție și de acțiune primite de către CSM (ceea ce nu indică în sine schimbarea politicii). În rest, după cum se arată în recomandarea xiii, Guvernul nu a întreprins, aparent, nicio acțiune ulterioară cu privire la propunerile CSM emise în aprilie 2017 și se pare că activitatea desfășurată în ceea ce privește reglementările audiovizuale nu a condus la vreo acțiune concretă până acum.
72. În ansamblu, GRECO concluzionează că recomandarea xi a fost parțial implementată.
- Recomandarea xii.
73. *GRECO recomandă creșterea eforturilor de formare și conștientizare cu privire la integritate și componentele preventive ale politicilor anticorupție, inclusiv pentru judecătorii și procurorii în funcție.*
74. Autoritățile române reamintesc că judecătorii și procurorii beneficiază atât de formarea inițială (la Institutul Național al Magistraturii - INM), cât și de formarea continuă:
- în cadrul formării inițiale, etica judiciară este o disciplină permanent studiată la INM ca parte a programului de pregătire obligatorie, cu 11 seminarii x 2 ore pentru primul an și 2 seminarii x 1.30 ore + 2 ore de conferință privind relația profesională dintre magistrați și avocați pentru cel de-al doilea an. În cele mai recente informații, autoritățile se referă la un total de peste 40 de ore dedicate subiectului în timpul formării de doi ani. Textele de referință utilizate pentru aceste activități includ Codul deontologic și ghidul practic nou adoptat (a se

vedea recomandarea x). INM a continuat seria de activități extrașcolare intitulată „Întâlniri de bun augur”, dedicată auditorilor de justiție din primul și al doilea an, cu trei evenimente organizate cu sprijinul Ambasadei Regatului Țărilor de Jos în România și Expert Forum România, la 28 februarie, 1 martie și 13 martie 2017, precum și un dialog cu un regizor și scenarist în data de 20 aprilie 2017. Evenimentele au fost circumscrise domeniului eticii și deontologiei profesionale și au constat în proiecții de scurt metraje de tip documentar realizate de către un jurnalist olandez împreună cu reprezentanți olandezi de diferite profesii (psihiatrii, jurnaliști, medici, politicieni și magistrați); cursanții au avut, de asemenea, ocazia de a participa la alte activități extra-curriculare, cum ar fi cele organizate în cadrul proiectului „Justiție 2020” menționat mai jos.

- în ceea ce privește formarea continuă, autoritățile indică faptul că, în cadrul proiectului „Justiție 2020: Profesionalism și Integritate”, INM a elaborat un program de instruire dedicat integrității profesiilor judiciare; în total, în perioada 2016 - 2017, au fost organizate 41 de activități în domeniul promovării integrității, inclusiv două conferințe privind etica și deontologia profesională și 23 de seminarii regionale pe tema „etică și deontologie profesională”, în colaborare cu curțile de apel, în perioada martie - octombrie 2017. Peste 600 de practicieni beneficiază în fiecare an de aceste activități. INM organizează, de asemenea, de 13 ani, o școală de vară și, începând cu anul 2009, unul din subiectele abordate a fost "Etica și deontologia". Programul este format dintr-un seminar de 5 zile. În anul 2016, au participat aproximativ 40 de judecători, procurori și, pentru prima dată, auditori din România sau din alte țări europene.
75. GRECO ia act de informațiile de mai sus. În ceea ce privește formarea inițială, informațiile transmise arată că volumul orelor dedicate subiectului în curriculum aparent a crescut (36 de ore la momentul vizitei, mai mult de 40 de ore în prezent). GRECO constată cu satisfacție că sunt folosite ca materiale de referință Codul deontologic și noul document de îndrumare. În ceea ce privește formarea continuă, informațiile transmise arată că a fost dezvoltat un nou program privind integritatea profesiilor judiciare, care se adresează, de asemenea, practicienilor la nivel regional.
76. GRECO concluzionează că recomandarea xii a fost implementată satisfăcător.

Prevenirea corupției cu privire numai la procurori

Recomandarea xiii.

77. *GRECO recomandă ca procedura pentru numirea în și revocarea din funcțiile cele mai înalte din parchet, cu excepția Procurorului General, prevăzută de art. 54 din Legea nr. 303/2004, să includă un proces care să fie atât transparent cât și bazat pe criterii obiective, iar Consiliul Superior al Magistraturii să își dea un rol mai important în această procedură.*
78. În prezentarea inițială a informațiilor din data de 5 iulie, autoritățile române au indicat că, în contextul amendamentelor legislative menționate în recomandarea xi, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a propus modificarea procedurii de numire a procurorilor în funcții de conducere în conformitate cu Legea nr. 303/2004, prin extinderea mandatului lor de la 3 la 4 ani și prin sporirea rolului CSM în selectarea candidaților, spre deosebire de procedura actuală în care ministrul justiției selectează și propune candidații. Propunerile au fost transmise spre examinare Ministerului Justiției. Propunerile de amendamente includ următoarele:

Articolul 54 din Legea nr. 303/2004 – propunerea CSM

(1) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, și adjuncții acestora sunt numiți de Președintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, cu avizul ministrului justiției dintre procurorii care au o vechime minimă de 18 ani în funcția de judecător sau procuror, care nu au fost sancționați disciplinar și nu au încălcat Codul deontologic. Numirea se face pentru o perioadă de 4 ani, cu posibilitatea reinvestirii o singură dată.

79. În actualizarea transmisă în data de 13 noiembrie, autoritățile se referă doar la faptul că în data de 31 octombrie 2017, o propunere legislativă de modificare și completare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor a fost inițiată de 10 deputați și senatori și depusă la Camera Deputaților. Prezenta propunere are drept scop să ofere Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) un rol mai important în numirea și revocarea procurorilor din funcțiile de conducere. Cu toate acestea, procedura de numire a) a Procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, b) a prim-adjunctului și adjunctului acestuia, c) a procurorului șef al Direcției Naționale Anticorupție, procurorului șef al Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și d) a adjuncților acestora rămâne aceeași cu cele prevăzută de legislația în vigoare.
80. Referitor la toate celelalte funcții de conducere, se propune ca numirea să se realizeze exclusiv de către Secția pentru procurori a CSM. Propunerea legislativă prezentată Camerei Deputaților prevede, de asemenea, că revocarea procurorilor din toate funcțiile de conducere importante se face exclusiv de către Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii.
81. GRECO ia act de informațiile transmise de autoritățile române. Înțelege că propunerea de mai sus a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), menționată în informațiile transmise de România în iunie 2017, nu a fost susținută de Guvern, în ciuda faptului că a abordat preocupările care au condus la această recomandare.
82. GRECO nu poate ignora faptul că, ulterior furnizării informațiilor în luna iunie, Guvernul a prezentat în august 2017 o propunere / pachet legislativ privind sistemul judiciar, care a condus la un nou val de proteste masive și reacții negative, care au considerat că propunerile reprezintă o amenințare la adresa independenței sistemului judiciar. Profesia magistraților s-a alăturat în mare parte protestelor. Într-o mișcare descrisă ca fiind fără precedent, mai mult de jumătate dintre judecătorii și procurorii români a semnat un memorandum în vederea renunțării la acest proiect legislativ, subliniind că a fost lansat fără consultări prealabile corespunzătoare, evaluări de impact, detalii privind conținutul și motivele etc. Propunerile au vizat acordarea unui rol mai important Guvernului, spre exemplu, prin înlăturarea implicării președintelui în numiri (acordând, astfel, o responsabilitate mai mare ministrului justiției) și prin integrarea Inspecției Judiciare sub umbrela Ministerului Justiției.
83. Având în vedere obiectivele specifice ale prezentei recomandări xiii, aceste propuneri par să fie orientate, la o primă vedere, în direcția opusă. În data de 19 octombrie 2017, mass-media a raportat că proiectele controversate ale Guvernului - în pofida unor opinii predominant negative – ajung totuși la Parlament²⁰ și, la începutul lunii noiembrie 2017, au fost raportate în presă proteste publice (care implicau și partide și personalități din opoziție) împotriva propunerilor din

²⁰ <https://www.romania-insider.com/draft-law-justice-laws-parliament/>

Parlament²¹. La data de 16 noiembrie, situația se prezintă pe site-ul Camerei Deputaților după cum urmează: în data de 31 octombrie au fost înregistrate trei propuneri legislative²² care necesită punctul de vedere al Guvernului, al CSM și al altor instituții în termen de 9 zile. Procedura de urgență urmează a se aplica celor trei texte, în ciuda criticilor anterioare și a celor curente cu privire la procedura urmată (aceasta este o preocupare specifică din partea GRECO - a se vedea recomandarea i). Toate cele trei propuneri sunt înregistrate ca inițiative parlamentare care provin de la același grup de 10 parlamentari (și nu de la Guvern). Niciunul dintre acestea nu este însoțit de notă de fundamentare, ci de o simplă expunere de motive de o pagină.

84. De asemenea, GRECO nu poate ignora faptul că aceste modificări au loc într-un context în mod particular conflictual, marcat de acuzațiile de manipulare instituțională și de intimidare a sistemului judiciar, observate deja în momentul vizitei la fața locului (a se vedea și informațiile contextuale de la recomandările i și viii). În acest context, se pare că proiectele de amendamente semnalate de autoritățile române, introduse în Parlament în data de 31 octombrie 2017, pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, mențin actualul status quo în ceea ce privește rolul executivului în numirea procurorilor în funcții înalte de conducere. Astfel, nu este luată în considerare nicio acțiune, ca răspuns la recomandare, din această perspectivă. Pe de altă parte, se propune acum ca revocarea procurorilor din toate funcțiile de conducere înalte să fie decisă exclusiv de către CSM. Acesta este singurul progres parțial care pare, la prima vedere, că abordează o parte din prezenta recomandare. Cu toate acestea, având în vedere că ar putea apărea alți factori relevanți, o evaluare corespunzătoare a impactului reformei propuse ar necesita o examinare atentă a diverselor schimbări avute în vedere de cele trei proiecte de legi, inclusiv în ceea ce privește Inspekția Judiciară, în special din cauza schimbărilor frecvente și controversate de abordare observate în România, în ultimele luni, asupra unei reforme atât de importante. De asemenea, GRECO regretă faptul că procedura de urgență se aplică acestor texte și că acestea nu sunt însoțite de o documentație explicativă și de susținere corespunzătoare. Astfel, GRECO nu poate concluziona că prezenta recomandare a fost implementată, nici măcar parțial.
85. GRECO concluzionează că recomandarea xiii nu a fost implementată.

III. CONCLUZII

86. Având în vedere cele de mai sus, GRECO **concluzionează că** România a implementat **satisfăcător** sau a tratat în mod **satisfăcător** numai **două** dintre cele treisprezece **recomandări** cuprinse în raportul de evaluare aferent rundeii a patra. Alte patru recomandări au fost parțial implementate, iar șapte nu au fost implementate.
87. Mai exact, recomandarea xii a fost implementată **satisfăcător**, iar recomandarea x a fost tratată în mod **satisfăcător**. Recomandările ii, v, vii și xi au fost parțial implementate, iar recomandările i, iii, iv, vi, viii, ix și xiii nu au fost implementate.

²¹ <https://www.romania-insider.com/protests-take-place-romania-biggest-cities-new-changes-justice-laws/>

²² - PI-x 417/31.10.2017 – propunere legislativă pentru modificarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea sistemului judiciar

- PI-x 418/31.10.2017 – propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

- PI-x 419/31.10.2017 – propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii

88. Referitor la membrii Parlamentului, principala inițiativă constă în adoptarea unui Cod de conduită, în octombrie 2017, care a fost pus în discuție începând din iulie 2013. Acest Cod urmărește să reglementeze cadourile și alte avantaje și gestionarea conflictelor de interese care apar ad-hoc; în pofida acestor evoluții pozitive, formularea destul de generală a Codului și normele neuniforme de aplicare a acestuia îl împiedică să ofere un cadru complet satisfăcător în aceste materii. Una dintre atribuțiile Agenției Naționale de Integritate (ANI) este de a controla declarațiile de avere și de interese, dar, deși metodele sale de lucru și capacitatea de procesare a datelor au fost îmbunătățite progresiv, GRECO nu a primit nici o dovadă care să demonstreze că a fost acordată atenția corespunzătoare îmbunătățirii angajamentului ANI și a proactivității sale în acest domeniu. De asemenea, ANI a evaluat punerea în aplicare a hotărârilor și a sancțiunilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese, după cum era de așteptat, și sunt demarate noi inițiative pentru a asigura punerea în aplicare efectivă a hotărârilor și a sancțiunilor în această materie. Dar se pare că țara nu a avut în vedere încă toate consecințele rezultate din studiul finalizat în iunie 2017: încă se întâmplă ca oficialii aleși să rămână într-o situație de incompatibilitate și ca hotărârile judecătorești să nu fie executate, de exemplu. În mod similar, în absența unor acțiuni semnificative adoptate de România, procesul legislativ rămâne un domeniu de preocupare specială, având în vedere controversele și acuzațiile persistente referitoare la consultări necorespunzătoare, utilizarea excesivă a procedurii de urgență și lipsa transparenței.
89. Aceeași acțiune decisivă limitată este observată și în ceea ce privește reformele referitoare la judecători și procurori. Un document de îndrumare a fost adoptat în anul 2016 pentru a sprijini implementarea practică a Codului deontologic pentru judecători și procurori și s-au depus eforturi pentru a le crește gradul de conștientizare cu privire la aspectele referitoare la integritate. Măsurile necesare pentru a face sistemul judiciar mai receptiv la riscurile de integritate sunt într-o fază incipientă, în special atunci când este vorba de rolul mai activ al Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și al Inspecției Judiciare în materie de analiză, informare și îndrumare și de consolidarea rolului și eficacității celor care exercită funcții de conducere în instanțe și parchete. De asemenea, GRECO regretă absența unor acțiuni concrete pentru a se asigura că numirea și revocarea procurorilor din funcții de conducere înalte implică un proces atât transparent, cât și bazat pe criterii obiective. De asemenea, CSM trebuie să aibă un rol mai puternic în această procedură. Anul 2017 este marcat de o serie de propuneri și contrapropuneri privind numirile, procedura disciplinară și alte aspecte. Unele dintre acestea sunt percepute ca o încercare de a submina independența sistemului judiciar, iar GRECO este îngrijorat de amploarea criticii publice. Se pare că trei proiecte de legi au fost înregistrate la Parlament în data de 31 octombrie, pentru adoptare prin utilizarea procedurii de urgență. Acest lucru este regretabil, deoarece implicațiile lor reale privind recomandările GRECO și, eventual, alte subiecte care fac obiectul raportului de evaluare aferent rundeii a patra, nu sunt destul de clare în acest stadiu. GRECO va trebui să examineze mai detaliat impactul acestor legi, atunci când vor fi disponibile informații adecvate care pot fi analizate. GRECO ia notă că, în data de 29 noiembrie, Procurorul General a emis o declarație publică²³ în care a exprimat critici referitor la diferite propuneri, inclusiv cu privire la faptul că Inspecția Judiciară nu va mai funcționa în cadrul CSM, la instituirea unei secții specializate (în cadrul parchetului) pentru investigarea magistraților, la înăsprirea condițiilor pentru răspunderea materială a magistraților pentru erori judiciare.
90. Ținând cont de cele sus-menționate, GRECO consideră că măsurile luate de autoritățile române pentru implementarea recomandărilor formulate în raportul de

²³ https://www.stiripesurse.ro/pg-lazar-maintains-existence-of-exclusive-interest-to-give-executive-control-tools-over-justice_1234634.html

evaluare aferent rundeii a patra sunt foarte limitate. Acesta concluzionează că nivelul actual foarte scăzut al respectării recomandărilor este "global nesatisfăcător" în sensul Regulii 31 alineatul 8.3 din Regulile sale de Procedură. Prin urmare, GRECO decide să aplice Regula 32 care privește membrii care nu sunt în conformitate cu recomandările cuprinse în raportul de evaluare și invită șeful delegației române să prezinte un raport privind progresele înregistrate în implementarea recomandărilor restante (adică recomandările i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, ix, xi și xiii) cât mai curând posibil și cel mai târziu până la data de 31 decembrie 2018, în conformitate cu Regula 32 alineatul 2(i).

91. În plus, în conformitate cu Regula 34 alineatele 2 și 3, GRECO solicită șefului delegației să prezinte informații cu privire la amendamentele propuse prin proiectele de legi menționate la nota de subsol 22, până la data de 15 ianuarie 2018, în perspectiva unui raport ad-hoc.
92. GRECO invită autoritățile din România să autorizeze, cât mai curând posibil, publicarea acestui raport, să îl traducă în limba națională și să îl pună la dispoziția publicului.