



TESTI APPROVATI

Edizione provvisoria

P8_TA-PROV(2018)0446

Lo Stato di diritto in Romania

Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 sullo Stato di diritto in Romania (2018/2844(RSP))

Il Parlamento europeo,

- visti i trattati dell'Unione europea, in particolare gli articoli 2, 3, 4, 6 e 7 del trattato sull'Unione europea (TUE),
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- vista la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU),
- vista la Costituzione della Romania,
- vista la comunicazione della Commissione, dell'11 marzo 2014, relativa a un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto (COM(2014)0158),
- vista la sua discussione del 2 febbraio 2017 sulla democrazia e la giustizia in Romania,
- vista la sua discussione del 7 febbraio 2018 sulle minacce allo Stato di diritto derivanti dalla riforma del sistema giudiziario rumeno,
- vista la sua discussione del 3 ottobre 2018 sullo Stato di diritto in Romania;
- visto lo scambio di opinioni tenutosi il 1° ottobre 2018 con il primo vicepresidente della Commissione, Frans Timmermans, in seno alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni,
- vista l'audizione tenutasi il 22 marzo 2017 in seno alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni sulla democrazia e la giustizia in Romania,
- vista la dichiarazione congiunta, del 24 gennaio 2018, del Presidente della Commissione Juncker e del primo vicepresidente Timmermans sugli ultimi sviluppi in Romania,
- visto il parere congiunto della Commissione di Venezia, del 16 marzo 2018, sul progetto di legge rumeno n. 140/2017 che modifica l'ordinanza governativa n. 26/2000 sulle associazioni e le fondazioni,

- visto il parere della Commissione di Venezia, del 20 ottobre 2018, sulle modifiche alle leggi rumene n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri, n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria e n. 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura,
 - visto il parere della Commissione di Venezia, del 20 ottobre 2018, sulle modifiche al codice penale e al codice di procedura penale della Romania, che riguardano altresì la legge n. 78/2000 sulla prevenzione, le indagini e le sanzioni in materia di corruzione e la legge n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria,
 - vista la relazione ad hoc sulla Romania, dell'11 aprile 2018, del gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO),
 - vista la relazione pubblicata dalla Commissione il 15 novembre 2017 nel quadro del meccanismo di cooperazione e verifica sui progressi compiuti dalla Romania,
 - vista l'adozione, nel dicembre 2017, di tre leggi di riforma del sistema giudiziario da parte del parlamento rumeno, recanti modifica delle leggi n. 303/2004 sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri, n. 304/2004 sull'organizzazione giudiziaria e n. 317/2004 sul Consiglio superiore della magistratura, e vista l'adozione delle modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, rispettivamente nel giugno e nel luglio 2018,
 - viste la risoluzione 2226/2018 e la raccomandazione 2134/2018 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa,
 - vista la decisione della Corte costituzionale rumena, del 20 ottobre 2018, che dichiara incostituzionali 64 delle 96 modifiche al codice di procedura penale, e vista la dichiarazione della Corte costituzionale, del 25 ottobre 2018, secondo la quale 30 delle modifiche previste al codice penale sono incompatibili con la costituzione,
 - viste le continue proteste di massa registratesi dal gennaio 2017 contro la corruzione e a sostegno dello Stato di diritto, in particolare la protesta della diaspora tenutasi il 10 agosto 2018 a Bucarest, che ha visto un violento intervento della polizia in seguito al quale centinaia di persone hanno avuto bisogno di assistenza medica,
 - visto l'articolo 123, paragrafo 2, del suo regolamento,
- A. considerando che l'Unione europea si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, e che questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini (articolo 2 TUE);
 - B. considerando che l'articolo 6, paragrafo 3, TUE afferma che i diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali;
 - C. considerando che l'azione dell'UE poggia sulla presunzione della fiducia reciproca nel rispetto, da parte degli Stati membri, della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali;
 - D. considerando che l'indipendenza della magistratura è sancita dall'articolo 47 della Carta

dei diritti fondamentali e dall'articolo 6 della CEDU ed è un requisito essenziale del principio democratico della separazione dei poteri;

- E. considerando che, nella sua relazione sulla Romania dell'aprile 2018, il gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) ha espresso profonda preoccupazione in merito a determinati aspetti delle leggi adottate dal parlamento rumeno sullo statuto dei giudici e dei pubblici ministeri, sull'organizzazione giudiziaria e sul Consiglio superiore della magistratura, nonché in merito ai progetti di modifica della legislazione penale; che il GRECO mette in discussione il processo legislativo, esprime timori per l'indipendenza del sistema giudiziario e suggerisce l'esistenza di una violazione implicita delle norme contro la corruzione;
- F. considerando che la Commissione di Venezia, nel suo parere n. 924/2018 del 20 ottobre 2018 concernente determinati aspetti specifici controversi dei progetti di legge, conclude che sebbene siano stati apportati miglioramenti positivi ai tre progetti, in seguito alle critiche sollevate e a diverse decisioni adottate dalla Corte costituzionale, tali progetti introducono aspetti importanti che rischiano di sottoporre a pressioni i giudici e i pubblici ministeri e, in ultima analisi, di compromettere l'indipendenza della magistratura e dei suoi membri nonché, anche alla luce del regime di pensionamento anticipato, la sua efficienza e la sua qualità, con conseguenze negative per la lotta alla corruzione, e che tali aspetti sono ritenuti suscettibili di compromettere la fiducia dei cittadini nella magistratura¹;
- G. considerando che la Commissione di Venezia, nel suo parere n. 930/2018 del 20 ottobre 2018, conclude che è necessario e opportuno che il Parlamento rumeno intraprenda una riforma dei codici penali al fine di dare attuazione alle decisioni della Corte costituzionale e alle pertinenti direttive dell'UE, e che molte delle modifiche apportate nuoceranno gravemente all'efficacia del sistema giudiziario penale rumeno nell'ambito della lotta a varie forme di criminalità, tra cui i reati legati alla corruzione, i reati violenti e la criminalità organizzata²;
- H. considerando che la Commissione di Venezia, nel suo parere congiunto n. 914/2018 del 16 marzo 2018, si compiace del fatto che durante le riunioni a Bucarest i promotori del progetto di legge si sono mostrati disponibili a modificare diversi aspetti del progetto e invita le autorità rumene a tenere conto delle sue principali raccomandazioni, nelle quali indica che i nuovi obblighi in materia di comunicazione e di divulgazione previsti dal progetto di legge, comprese le sanzioni di sospensione delle attività e di scioglimento in caso di inadempienza, sono evidentemente sproporzionati e non necessari e dovrebbero essere abrogati, come pure che la pubblicazione semestrale di relazioni finanziarie dettagliate e l'indicazione della fonte di reddito, indipendentemente dall'importo, insieme alla sanzione dello smantellamento, avranno un effetto dissuasivo sulla società civile ed entreranno in conflitto con la libertà di associazione e il diritto al rispetto della vita privata³;
- I. considerando che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha invitato la

¹ Parere n. 924/2018 della Commissione di Venezia, del 20 ottobre 2018 (CDL-AD(2018)017).

² Parere n. 930/2018 della Commissione di Venezia, del 20 ottobre 2018 (CDL-AD(2018)021).

³ Parere congiunto n. 914/2018 della Commissione di Venezia, del 16 marzo 2018 (CDL-AD(2018)004).

Romania a respingere i progetti di legge recentemente proposti che impongono obblighi di informativa finanziaria aggiuntivi alle ONG, a modificarli conformemente alle raccomandazioni della Commissione di Venezia e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR) e a sottoporli a un'ampia consultazione pubblica prima dell'adozione¹;

- J. considerando che il 19 luglio 2018 la Commissione ha deferito la Romania alla Corte di giustizia dell'Unione europea per il mancato recepimento nella legislazione nazionale della quarta direttiva antiriciclaggio; che il 24 ottobre 2018 il parlamento rumeno ha adottato un progetto di legge sulla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo;
- K. considerando che è in corso un dibattito in merito al ruolo del servizio rumeno di intelligence (SRI) e alla sua presunta ingerenza nelle attività della magistratura rumena e che emergono dubbi sulla possibile entità e sulle modalità di tale ingerenza; che la Commissione di Venezia conclude, nel suo parere del 20 ottobre 2018, che appare necessaria una revisione approfondita delle norme giuridiche in materia di controllo dei servizi di intelligence;
- L. considerando che nel maggio 2016 è stata promossa una petizione per rivedere la costituzione rumena al fine di limitare la definizione di famiglia a un matrimonio tra un uomo e una donna; che numerosi gruppi per la difesa dei diritti umani hanno espresso preoccupazione in merito al fatto che la proposta potrebbe comportare una violazione delle norme internazionali in materia di diritti umani e aggravare la discriminazione omofobica in Romania; che la revisione è stata approvata in parlamento con una maggioranza di due terzi; che un referendum sulla questione non ha raggiunto il quorum richiesto del 30 %;
- M. considerando che la Romania si colloca al 25° posto tra i 28 Stati membri dell'UE per quanto riguarda la legislazione, l'incitamento all'odio e la discriminazione nei confronti delle persone LGBTI, secondo la relazione annuale 2018 sulla situazione dei diritti umani delle persone LGBTI in Europa, pubblicata dalla sezione europea dell'Associazione internazionale gay e lesbiche (ILGA-Europe);
- N. considerando che l'Unione europea si impegna a rispettare la libertà e il pluralismo dei media nonché il diritto all'informazione e alla libertà di espressione; che la denuncia di irregolarità è parte essenziale del giornalismo investigativo e della libertà di stampa e che, secondo la comunicazione della Commissione del 23 aprile 2018 dal titolo "Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea" (COM(2018)0214), nella maggior parte degli Stati membri gli informatori sono protetti solo in situazioni alquanto limitate; che le funzioni di controllo pubblico svolte dai mezzi di informazione sono cruciali per la salvaguardia di tali diritti e la tutela di tutti gli altri diritti fondamentali;
- O. considerando che Reporter senza frontiere ha richiamato l'attenzione sui tentativi di trasformare i mezzi di informazione rumeni in strumenti di propaganda politica e ha sollevato preoccupazioni in merito alla censura politica nei media²;

¹ Risoluzione 2226/2018 e raccomandazione 2134/2018 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

² <https://rsf.org/en/romania>

- P. considerando che l'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali stabilisce che ognuno ha il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, in particolare nell'ambito politico, sindacale e civile;
- Q. considerando che le segnalazioni di interventi violenti da parte della polizia rumena durante le proteste del 10 agosto 2018 hanno sollevato gravi preoccupazioni in merito alla proporzionalità dell'uso della forza e alle violazioni dei diritti fondamentali dei manifestanti, dando luogo a indagini, attualmente in corso, da parte delle autorità di contrasto rumene;
- R. considerando che la corruzione continua a rappresentare una sfida nell'UE; che la natura e la portata della corruzione possono variare tra uno Stato membro e l'altro, ma che essa danneggia l'UE nel suo complesso, la sua economia e la sua società, ostacola lo sviluppo economico, indebolisce la democrazia e danneggia lo Stato di diritto;
- S. considerando che il procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione (DNA) è stato rimosso dall'incarico il 9 luglio 2018, in contrasto con il parere del Consiglio giudiziario a seguito di una sentenza della Corte costituzionale che limita i poteri del presidente; che, al contrario, la Commissione di Venezia ha affermato nel suo parere del 20 ottobre 2018 che sarebbe importante rafforzare l'indipendenza dei procuratori e mantenere e rafforzare il ruolo di istituzioni quali il presidente e il CSM (Consiglio superiore della magistratura), in grado di controbilanciare l'influenza del ministro della Giustizia; che il 24 ottobre 2018 il ministro della Giustizia ha chiesto il licenziamento del procuratore generale, accusandolo di aver abusato della sua autorità;
1. sottolinea che è fondamentale assicurare che i valori europei comuni di cui all'articolo 2 del TUE siano pienamente rispettati e che i diritti fondamentali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea siano garantiti;
 2. esprime profonda preoccupazione per la nuova formulazione della legislazione giudiziaria e penale rumena, in particolare per quanto riguarda la possibilità che comprometta in modo strutturale l'indipendenza del sistema giudiziario e la capacità di contrastare in modo efficace la corruzione in Romania e che indebolisca lo Stato di diritto;
 3. condanna l'intervento violento e sproporzionato della polizia durante le proteste a Bucarest nell'agosto 2018; invita le autorità rumene a garantire indagini trasparenti, imparziali ed efficaci in merito alle azioni della polizia antisommossa;
 4. invita le autorità rumene a predisporre garanzie per assicurare una base giuridica trasparente per qualsiasi cooperazione istituzionale ed evitare ingerenze che *eludano* il sistema di bilanciamento dei poteri; chiede il rafforzamento del controllo parlamentare sui servizi di intelligence;
 5. esorta le autorità rumene a contrastare qualsiasi misura che depenalizzi la corruzione nell'esercizio di cariche pubbliche e ad applicare la strategia nazionale anticorruzione;
 6. raccomanda vivamente di riconsiderare la legislazione sul finanziamento, l'organizzazione e il funzionamento delle ONG per quanto riguarda il suo potenziale effetto intimidatorio sulla società civile e il fatto che è in contrasto con il principio della libertà di associazione e il diritto alla vita privata; ritiene che essa debba essere allineata pienamente al quadro dell'UE;

7. esorta il parlamento e il governo rumeni ad attuare pienamente tutte le raccomandazioni della Commissione europea, del GRECO e della Commissione di Venezia, nonché ad astenersi dal realizzare qualsiasi riforma che metta a rischio il rispetto dello Stato di diritto, compresa l'indipendenza della magistratura; esorta a proseguire il dialogo con la società civile e sottolinea la necessità di affrontare le questioni sopra indicate sulla base di un processo trasparente e inclusivo; incoraggia a richiedere in modo proattivo la valutazione della Commissione di Venezia sulle misure legislative in questione prima della loro approvazione definitiva;
8. invita il governo rumeno a cooperare con la Commissione europea in virtù del principio di leale cooperazione stabilito nel trattato;
9. ribadisce il rammarico per il fatto che la Commissione abbia deciso di non pubblicare la relazione dell'UE in materia di lotta alla corruzione nel 2017 e la esorta fortemente a riprendere senza indugio il proprio monitoraggio annuale anticorruzione in tutti gli Stati membri; invita la Commissione a sviluppare un sistema di indicatori rigorosi e criteri uniformi di facile applicazione per misurare il livello di corruzione negli Stati membri e valutare le loro politiche anticorruzione, in linea con la risoluzione del Parlamento dell'8 marzo 2016 sulla relazione annuale 2014 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea¹;
10. sostiene fortemente la necessità di un processo regolare, sistematico e obiettivo di monitoraggio e dialogo, al quale partecipino tutti gli Stati membri, per salvaguardare i valori fondamentali dell'UE di democrazia, diritti fondamentali e Stato di diritto, con il coinvolgimento di Consiglio, Commissione e Parlamento, come proposto nella sua risoluzione del 25 ottobre 2016 sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (patto DSD)²; ribadisce che tale meccanismo dovrebbe consistere in una relazione annuale con raccomandazioni specifiche per paese³;
11. invita la Commissione, in veste di custode dei trattati, a monitorare il seguito dato dalle autorità rumene alle raccomandazioni, continuando nel contempo a offrire pieno sostegno alla Romania nella ricerca di soluzioni adeguate;
12. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e al presidente della Romania.

¹ GU C 50 del 9.2.2018, pag. 2.

² GU C 215 del 19.6.2018, pag. 162.

³ Cfr.: risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2015 (GU C 238 del 6.7.2018, pag. 2).



Relazione della Commissione europea sui progressi compiuti dalla Romania nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica

Strasburgo, 13 novembre 2018

Relazione della Commissione europea sui progressi compiuti dalla Romania nell'ambito del meccanismo di cooperazione e verifica

La Commissione europea ha adottato oggi l'ultima relazione sulle misure adottate dalla Romania per rispettare gli impegni in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione, nel contesto del meccanismo di cooperazione e verifica (MCV).

La relazione odierna, che esamina la situazione a partire dal novembre 2017, constata che, sebbene la Romania abbia adottato alcune misure per attuare le 12 raccomandazioni finali formulate dalla Commissione nel gennaio 2017, vi sono stati recenti sviluppi che hanno provocato un'inversione di tendenza nei progressi avviati e hanno rimesso in questione la valutazione positiva espressa nel gennaio 2017, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione ad alto livello. Pertanto, la relazione di oggi formula anche una serie di raccomandazioni supplementari cui occorre dare immediatamente seguito.

Il primo Vicepresidente Frans **Timmermans** ha dichiarato: *"Mi rammarico del fatto che la Romania non solo abbia subito una battuta d'arresto nel suo processo di riforma, ma abbia anche riaperto e fatto marcia indietro su questioni in cui erano stati conseguiti progressi negli ultimi 10 anni. È essenziale che la Romania si rimetta immediatamente sulla buona strada per quanto riguarda la lotta contro la corruzione e si adoperi al fine di garantire che vi sia una magistratura indipendente. Solo in questo modo la Romania può rimettersi in marcia verso la conclusione del processo dell'MCV nell'interesse dei suoi cittadini, del paese e dell'UE nel suo complesso"*.

Nel corso dei dodici mesi trascorsi dall'ultima relazione del [novembre 2017](#), la Romania ha preso alcune misure per attuare le raccomandazioni contenute nella relazione del [gennaio 2017](#). Tuttavia, la valutazione della relazione del gennaio 2017 era stata a sua volta condizionata dall'intento di evitare misure negative che rimettessero in discussione i progressi compiuti negli ultimi 10 anni. L'entrata in vigore di modifiche a leggi in materia di giustizia e la pressione esercitata a danno dell'indipendenza della magistratura in generale e della Direzione nazionale anticorruzione (DNA) in particolare, insieme ad altre misure che compromettono la lotta contro la corruzione, hanno annullato o rimesso in discussione l'irreversibilità dei progressi. La Commissione ha riscontrato anche fattori di più ampio spettro che, pur andando al di là della portata dell'MCV, si ripercuotono chiaramente sull'avanzamento della riforma giudiziaria e della lotta contro la corruzione. La relazione rileva in proposito che i mezzi di informazione liberi e pluralistici svolgono un ruolo di primo piano nel rendere noti gli atti dei dirigenti, per esempio rivelando eventuali casi di corruzione.

Di conseguenza, le 12 raccomandazioni contenute nella relazione del gennaio 2017 non sono più sufficienti per chiudere l'MCV entro la fine del mandato di questa Commissione, come chiesto dal Presidente Jean-Claude **Juncker** al momento dell'assunzione delle sue funzioni. La relazione formula quindi **8 raccomandazioni supplementari** per porre rimedio alla situazione attuale. Le istituzioni chiave della Romania dovranno impegnarsi a fondo su due questioni fondamentali: l'indipendenza della magistratura e la lotta contro la corruzione e ripristinare la capacità nazionale di effettuare controlli e prendere contromisure al fine di intervenire nelle situazioni che rischiano di portare a fare passi indietro. Per porre rimedio alla situazione si raccomandano le seguenti misure:

1. Leggi in materia di giustizia:

- Sospendere immediatamente l'attuazione delle leggi in materia di giustizia e dei relativi decreti d'emergenza.
- Rivedere le leggi in materia di giustizia tenendo pienamente conto delle raccomandazioni formulate nell'ambito dell'MCV e di quelle della Commissione di Venezia e del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).

2. Assunzioni e revoche all'interno del sistema giudiziario:

- Sospendere immediatamente tutte le nomine e rimozioni dall'incarico in corso per i procuratori di grado più elevato.

- Riavviare la procedura per la nomina di un procuratore capo della DNA con comprovata esperienza nel perseguimento dei reati di corruzione e con un chiaro mandato per la DNA, al fine di continuare a condurre indagini professionali e imparziali sulla corruzione.
- Immediata nomina da parte del Consiglio superiore della magistratura di un gruppo interinale incaricato della direzione dell'ispettorato giudiziario e, entro tre mesi, nomina mediante concorso di un nuovo gruppo incaricato della direzione dell'ispettorato giudiziario.
- Rispetto dei pareri negativi dal Consiglio superiore in materia di nomine e rimozioni dall'incarico di procuratori di grado elevato finché non sarà creato un nuovo quadro legislativo, conformemente alla raccomandazione n. 1 del gennaio 2017.

3. Codice Penale

- Congelamento dell'entrata in vigore delle modifiche del codice penale e del codice di procedura penale.
- Riapertura della revisione del codice penale e del codice di procedura penale, tenendo pienamente conto dell'esigenza di compatibilità con il diritto dell'UE e con gli strumenti internazionali di lotta contro la corruzione, nonché con le raccomandazioni formulate nell'ambito dell'MCV e il parere della Commissione di Venezia.

La Commissione continuerà a seguire da vicino la situazione e la valuterà prima della scadenza del proprio mandato. L'immediata attuazione delle misure supplementari è assolutamente necessaria per rimettere in carreggiata il processo di riforma e riprendere il cammino verso la conclusione dell'MCV, come stabilito nella relazione del gennaio 2017.

Contesto

Il 1° gennaio 2007 la Commissione ha istituito il meccanismo di cooperazione e di verifica per valutare i progressi compiuti rispetto agli impegni assunti dalla Romania in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione. Dal 2007 la Commissione ha riferito regolarmente al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti in questi settori con relazioni scritte. Per la stesura di tali relazioni si è avvalsa dei contatti con gli Stati membri, la società civile, le organizzazioni internazionali, gli esperti indipendenti e diverse altre fonti. Le conclusioni della Commissione e i metodi su cui si basa l'MCV sono stati sempre pienamente approvati dal Consiglio dei ministri nelle conclusioni del Consiglio che hanno fatto seguito a ciascuna relazione.

La relazione dell'MCV del [gennaio 2017](#) ha fatto il punto della situazione per i 10 anni dell'MCV, passando in rassegna i risultati conseguiti e i problemi irrisolti e ha definito le misure necessarie per realizzare gli obiettivi del meccanismo. La Commissione ha formulato 12 raccomandazioni che, qualora venissero attuate dalla Romania, potrebbero essere considerate sufficienti per chiudere l'MCV, a meno che non subentrino sviluppi che invertano palesemente l'andamento dei progressi. La relazione di gennaio ha inoltre fatto presente che la velocità del processo dipenderà dalla rapidità con cui la Romania sarà in grado di attuare le raccomandazioni in modo irreversibile. Una prima valutazione nel [novembre](#) dello scorso anno ha riscontrato che, sebbene si stessero registrando buoni progressi nell'attuazione di alcune raccomandazioni, il processo di riforma ha perso globalmente slancio, con un conseguente rallentamento dell'attuazione delle raccomandazioni rimanenti e il rischio che riemergano problemi considerati risolti nella relazione del gennaio 2017. È inoltre preoccupante il fatto che l'indipendenza della magistratura sia costantemente minacciata e rimessa in discussione.

La presente relazione è integrata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene un'analisi dettagliata, basata su un dialogo continuo tra le autorità rumene e i servizi della Commissione.

Per ulteriori informazioni

[MEMO](#) — relazioni dell'MCV per la Bulgaria e la Romania: domande & risposte

[Tutte le relazioni dell'MCV](#)

IP/18/6365

Contatti per la stampa:

[Mina ANDREEVA](#) (+32 2 299 13 82)
[Christian WIGAND](#) (+32 2 296 22 53)
[Kasia KOLANKO](#) (+ 32 2 296 34 44)

Informazioni al pubblico: contattare [Europe Direct](#) telefonicamente allo [00 800 67 89 10 11](#) o per [e-mail](#)



Cooperation and Verification Mechanism Reports on Bulgaria and Romania

Strasbourg, 13 November 2018

Cooperation and Verification Mechanism Reports on Bulgaria and Romania

Why does the Commission report on progress in judicial reform and the fight against corruption in Bulgaria and Romania?

At the accession of Bulgaria and Romania to the European Union on 1 January 2007, certain weaknesses remained in both Member States in the areas of judicial reform and the fight against corruption, and in the case of Bulgaria in the fight against organised crime. These weaknesses could prevent an effective application of EU laws, policies and programmes, and prevent Bulgarians and Romanians from enjoying their full rights as EU citizens.

Therefore, the Commission undertook to assist Bulgaria and Romania in remedying these shortcomings and to regularly verify progress against specific benchmarks set for this purpose, through the Cooperation and Verification Mechanism (CVM). These benchmarks are interlinked and should be seen together as the expression of a long-term political commitment of the two countries to their own citizens, as well as to the other Member States. The monitoring process of the CVM, together with the opportunities provided by EU funds and the constructive engagement of the Commission and many Member States, has provided valuable support to encourage, advance and consolidate reform in Bulgaria and Romania. In January 2017 the Commission set out the remaining steps needed to achieve the CVM's objectives, providing concrete recommendations to both Member States which would allow them to fulfil the benchmarks and close the CVM process under this Commission's mandate - if completed. In its November 2017 reports, the Commission gave a first assessment on the progress made in the implementation of those recommendations.

How long will the CVM last?

The CVM will end when all of the six benchmarks applying to Bulgaria and all of the four benchmarks applying to Romania are satisfactorily met. The speed of the process will depend on how quickly Bulgaria and Romania will be able to fulfil these recommendations in an irreversible way, and on avoiding negative steps which call into question the progress made so far. In line with today's report the Commission is confident that if the current positive trend is continued then Bulgaria will be able to fulfil all the remaining recommendations and therefore expects the CVM process to be concluded before the end of this Commission's mandate. When it comes to Romania, the Commission is recommending immediate additional measures that are essential to put the reform process back on track and resume the path towards the conclusion of CVM as set out in January 2017 and therefore the Commission will continue to follow closely and will assess the situation before the end of this Commission's mandate.

Who decides when to lift the CVM?

According to the Acts of Accession, which are the legal basis for the CVM decisions, the "*Commission shall inform the Council in good time before revoking the safeguard measures [the CVM], and it shall duly take into account any observations of the Council in this respect*". Therefore, when the Commission considers that the benchmarks have been fully met it can conclude that it is possible to revoke the CVM.

What are the CVM benchmarks for Romania?

- **Benchmark 1:** Ensure a more transparent and efficient judicial process notably by enhancing the capacity and accountability of the Superior Council of Magistracy. Report and monitor the impact of the new civil and penal procedures codes.
- **Benchmark 2:** Establish, as foreseen, an integrity agency with responsibilities for verifying assets, incompatibilities and potential conflicts of interest, and for issuing mandatory decisions on the basis of which dissuasive sanctions can be taken.
- **Benchmark 3:** Building on progress already made, continue to conduct professional, non-partisan investigations into allegations of high-level corruption.
- **Benchmark 4:** Take further measures to prevent and fight against corruption, in particular within local government.

What are the CVM benchmarks for Bulgaria?

- **Benchmark 1:** Adopt constitutional amendments removing any ambiguity regarding the independence and accountability of the judicial system.
- **Benchmark 2:** Ensure a more transparent and efficient judicial process by adopting and implementing a new judicial system act and the new civil procedure code. Report on the impact of these new laws and of the penal and administrative procedure codes, notably on the pre-trial phase.
- **Benchmark 3:** Continue the reform of the judiciary in order to enhance professionalism, accountability and efficiency. Evaluate the impact of this reform and publish the results annually.
- **Benchmark 4:** Conduct and report on professional, non-partisan investigations into allegations of high-level corruption. Report on internal inspections of public institutions and on the publication of assets of high-level officials.
- **Benchmark 5:** Take further measures to prevent and fight corruption, in particular at the borders and within local government.
- **Benchmark 6:** Implement a strategy to fight organised crime, focussing on serious crime, money laundering as well as on the systematic confiscation of assets of criminals. Report on new and ongoing investigations, indictments and convictions in these areas.

How does the Commission report on progress in Bulgaria and Romania?

The Commission regularly assesses progress in judicial reform and the fight against corruption in Bulgaria and Romania, and in the fight against organised crime in Bulgaria. The Commission's assessments and its formal reports are based on a careful analysis and monitoring, drawing on a continuous dialogue between the Bulgarian and Romanian authorities and the Commission services. The reports also benefit from contacts with Member States, civil society, international organisations, independent experts and a variety of other sources. Each Commission report, as well as its methodology and conclusions, is subsequently discussed with the Council of Ministers and has been consistently endorsed in Council Conclusions. The Reports and methodology are also presented to the European Parliament.

What are the next steps for Romania?

The report in January 2017 identified 12 specific recommendations to be fulfilled by Romania. A first assessment of progress made was adopted in November 2017. Today's report takes stock of the steps taken by Romania since then, requiring the Commission to also look again at the basis of its overall assessment.

Over the twelve months since November 2017, Romania has taken some steps to implement the recommendations set out in the January 2017 report. However, the assessment of the January 2017 report was always conditioned on the avoidance of negative steps calling into question the progress made in the past 10 years. The entry into force of the amended Justice laws, the pressure on judicial independence in general and on the National Anti-Corruption Directorate (DNA) in particular, and other steps undermining the fight against corruption have reversed or called into question the irreversibility of progress, in particular under Benchmarks one and three. The Commission also noted broader factors beyond the CVM's scope, but clearly having an impact on the advance of judicial reform and the fight against corruption. In this respect, the report notes that free and pluralistic media play an important role in holding the actions of those in power to account, for example in bringing potential cases of corruption to light.

As a result, the 12 recommendations set out in the January 2017 report are no longer sufficient to close the CVM under this Commission's mandate – which was the orientation given by President Juncker when he took office. Today's report sets out a number of additional recommendations to put the reform process back on track. This will require the key institutions of Romania to demonstrate a strong commitment to judicial independence and the fight against corruption as indispensable cornerstones, and to restore the capacity of national checks and balances to act when there is a risk of a backwards step.

To remedy the situation the following measures are recommended:

1. Justice laws

- Suspend immediately the implementation of the Justice laws and subsequent Emergency Ordinances. Revise the Justice laws taking fully into account the recommendations under the CVM and issued by the Venice Commission and the Council of Europe's Group of States Against Corruption GRECO.

2. Appointments/dismissals within judiciary

- Suspend immediately all ongoing appointments and dismissal procedures for senior prosecutors.
- Relaunch a process to appoint a Chief prosecutor of the DNA with proven experience in the prosecution of corruption crimes and with a clear mandate for the DNA to continue to conduct professional, independent and non-partisan investigations of corruption.
- The Superior Council of Magistracy to appoint immediately an interim team for the management of the Judicial Inspection and within three months to appoint through a competition a new management team in the Inspection.
- Respect negative opinions from the Superior Council on appointments or dismissals of prosecutors at managerial posts, until such time as a new legislative framework is in place in accordance with recommendation 1 from January 2017.

3. Criminal Codes

- Freeze the entry into force of the changes to the Criminal Code and Criminal Procedure Code.
- Reopen the revision of the Criminal Code and Criminal Procedure Code taking fully into account the need for compatibility with EU law and international anti-corruption instruments, as well as the recommendations under the CVM and the Venice Commission opinion.

Next steps: The Commission will continue to follow closely and will assess the situation before the end of this Commission's mandate. The immediate implementation of the additional measures is essential to put the reform process back on track and resume the path towards the conclusion of the CVM as set out in the January 2017 report.

Recommendations for Romania from the January 2017 CVM Report:

1. Put in place a robust and independent system of appointing top prosecutors, based on clear and transparent criteria, drawing on the support of the Venice Commission.
2. Ensure that the Code of Conduct for parliamentarians now being developed in Parliament includes clear provisions on mutual respect between institutions and making clear that parliamentarians and the parliamentary process should respect the independence of the judiciary. A similar Code of Conduct could be adopted for Ministers.
3. The current phase in the reform of Romania's Criminal Codes should be concluded, with Parliament taking forward its plans to adopt the amendments presented by the government in 2016 after consultation with the judicial authorities. The Minister of Justice, the Superior Council of the Magistracy and the High Court of Cassation and Justice should finalise an action plan to ensure that the new deadline for the implementation of the remaining provisions of the Code of Civil Procedures can be respected.
4. In order to improve further the transparency and predictability of the legislative process, and strengthen internal safeguards in the interest of irreversibility, the Government and Parliament should ensure full transparency and take proper account of consultations with the relevant authorities and stakeholders in decision-making and legislative activity on the Criminal Code and Code for Criminal Procedures, on corruption laws, on integrity laws (incompatibilities, conflicts of interest, unjustified wealth), on the laws of justice (pertaining to the organisation of the justice system) and on the Civil Code and Code for Civil Procedures, taking inspiration from the transparency in decision-making put in place by the Government in 2016.
5. The Government should put in place an appropriate Action Plan to address the issue of implementation of court decisions and application of jurisprudence of the courts by public administration, including a mechanism to provide accurate statistics to enable future monitoring. It should also develop a system of internal monitoring involving the Superior Council of the Magistracy and the Court of Auditors in order to ensure proper implementation of the Action Plan.
6. The Strategic Judicial Management, i.e. the Minister of Justice, the Superior Council of the Magistracy, the High Court of Cassation and Justice and the Prosecutor-General should ensure the implementation of the Action Plan and put in place regular common public reporting on its implementation, including solutions to the issues of shortages of court clerks, excessive workload and delays in motivation of decisions.
7. The new Superior Council of the Magistracy should prepare a collective programme for its mandate, including measures to promote transparency and accountability. It should include a strategy on outreach, with regular open meetings with assemblies of judges and prosecutors at all levels, as well as with civil society and professional organisations, and set up annual reporting to be discussed in courts' and prosecutors' general assemblies.
8. Ensure the entry into operation of the PREVENT system. The National Integrity Agency and the National Public Procurement Agency should put in place reporting on the ex-ante checks of public

procurement procedures and their follow-up, including ex post checks, as well as on cases of conflicts of interest or corruption discovered, and the organisation of public debates so that the government, local authorities, the judiciary and civil society are invited to respond.

9. The Parliament should be transparent in its decision-making with regard to the follow-up to final and irrevocable decisions on incompatibilities, conflicts of interests and unjustified wealth against its members.
10. Adopt objective criteria for deciding on and motivating lifting of immunity of Members of Parliament to help ensure that immunity is not used to avoid investigation and prosecution of corruption crimes. The government could also consider modifying the law to limit immunity of ministers to time in office. These steps could be assisted by the Venice Commission and GRECO. The Parliament should set up a system to report regularly on decisions taken by its Chambers on requests for lifting immunities and could organise a public debate so that the Superior Council of Magistracy and civil society can respond.
11. Continue to implement the National Anti-corruption Strategy, respecting the deadlines set by the government in August 2016. The Minister of Justice should put in place a reporting system on the effective implementation of the National Anti-corruption Strategy (including statistics on integrity incidents in public administration, details of disciplinary procedures and sanctions and information on the structural measures applied in vulnerable areas).
12. Ensure that the National Agency for the Management of Seized Assets is fully and effectively operational so that it can issue a first annual report with reliable statistical information on confiscation of criminal assets. The Agency should put in place a system to report regularly on development of administrative capacity, results in confiscation and managing criminal assets.

What are the next steps for Bulgaria?

The report in January 2017 identified 17 specific recommendations to be fulfilled. A first assessment of progress on the 17 recommendations was adopted in November 2017. Today's report takes stock of the progress made since November 2017.

Over the twelve months since November 2017, Bulgaria has continued its efforts to implement the recommendations set out in the January 2017 report.

In line with the assessment set out in the report adopted today, the Commission considers that several recommendations have already been implemented and a number of others are very close to implementation. On this basis, the Commission has concluded that three benchmarks out of six (benchmark 1 on judicial independence; benchmark 2 on legislative framework; and benchmark 6 on organised crime) can be considered provisionally closed. Given that in some cases developments are ongoing, continued monitoring is required to confirm this assessment. In addition, the Commission's report notes a significant deterioration in the Bulgarian media environment over recent years which risks restricting the access of the public to information and can have a negative impact on judicial independence, with targeted attacks on judges in some media. More widely, the ability of the media, as well as of civil society, to hold those exercising power to account in a pluralistic environment free from pressure is an important foundation stone to pursue the reforms covered by the CVM, as well as for better governance more generally.

Bulgaria needs to continue to develop a track record of concrete results so as to consolidate the progress made. This positive trend will need to be maintained under the CVM and will need continued monitoring by the Bulgarian authorities after the closure of the CVM. Transparent reporting by the Bulgarian authorities and public and civic scrutiny will play an important role in internalising monitoring at national level and providing the necessary safeguards to maintain the path of progress and reform.

The Commission will continue to follow progress closely and will make a further assessment on the progress made before the end of this Commission's mandate. The Commission is confident that Bulgaria will be able to fulfil all the remaining recommendations and thus expects that with this the CVM process for Bulgaria will be concluded. To meet this objective, the Commission invites Bulgaria to pursue the current positive trend towards implementation of all remaining recommendations.

Recommendations for Bulgaria from the January 2017 CVM Report:

1. Ensure a transparent election for the future Supreme Judicial Council, with a public hearing in the National Assembly before the election of the members of the parliamentary quota, and giving civil society the possibility to make observations on the candidates.
2. Establish a track record of transparent and merit-based appointments to high-level judicial posts, including the upcoming appointment of a new President of the Supreme Administrative Court.
3. To improve the practical functioning of the Inspectorate to the Supreme Judicial Council (ISJC) and the follow-up by the Supreme Judicial Council to the inspectorate's findings, in particular on

integrity issues, consider soliciting external assistance, for example from the Structural Reform Support Service and/or Council of Europe.

4. Adopt amendments to the Criminal Procedure Code and the Criminal Code to improve the legal framework for the prosecution of high-level corruption and serious organised crime.
5. Publish a report for public consultation detailing the progress made implementing the national judicial reform strategy and setting out the remaining steps to be taken. Establish a mechanism for continued public reporting of progress for the remaining duration of the strategy's implementation.
6. Address the workload situation in the busiest courts based on the new workload standards, and agree a roadmap for the reform of the judicial map in parallel with the development of e-justice.
7. Establish a roadmap for the implementation of the recommendations of the Structural Reform Support Service report concerning the reform of the Prosecutor's Office and its interactions with other institutions, including a mechanism for the reporting of progress to the wider public.
8. Establish a roadmap for the implementation of the recommendations of the study, including a mechanism for the reporting of progress to the wider public.
9. Adopt a new legal framework on the fight against corruption in line with the intentions set out in the anti-corruption strategy, and ensure its implementation. Set up an effective anti-corruption authority.
10. Adopt and implement a reform of the law on public administration to strengthen the internal inspectorates in the public administration.
11. Building on the analysis of past cases, establish a roadmap between all relevant institutions to address shortcomings in the investigation and prosecution of high-level corruption cases, including a mechanism for the reporting of progress to the wider public.
12. Establish a mechanism for public reporting on progress in high-level cases which are in the public domain. General Prosecution to report – whilst respecting the presumption of innocence – on investigations and indictments. Supreme Court of Cassation and Ministry of Justice to report on convictions as well as the enforcement of sentences.
13. Carry out an external review of the ex-ante checks of public procurement procedures and their follow-up, including ex post checks, as well as on cases of conflicts of interest or corruption discovered and remedial measures taken to address identified shortcomings.
14. Put in place risk-based measures to address low-level corruption in high risk sectors within the public administration, taking inspiration from what has been done in the Ministry of Interior. Continue the efforts in the Ministry of Interior.
15. Establish a mechanism for public reporting on the implementation of the national anti-corruption strategy covering the remaining duration of the Strategy's implementation.
16. Establish a mechanism for public reporting on progress in high-level cases which are in the public domain. General Prosecution to report – whilst respecting the presumption of innocence – on investigations and indictments. Supreme Court of Cassation and Ministry of Justice to report on convictions as well as the enforcement of sentences.
17. Adopt the necessary amendments to the law on confiscation of criminal assets and ensure the Illegal Asset Forfeiture Commission continues to operate independently and efficiently.

Does the Commission provide financial and technical support to help with the reforms?

The Commission supports the efforts of Bulgaria and Romania in achieving the CVM objectives through funding under the European Structural and Investment Funds.

There were already a number of projects in the anti-corruption and judicial reform area in the 2007-2013 period funded by the Commission in **Romania**. In the 2014-2020 period the Administrative Capacity Programme (ESF) is providing funding of about €103 million for judicial reform projects in Romania, including €35 million specifically for anticorruption, and €35 million to support improvements in public procurement. European Regional Development Fund resources up to €15 million will be invested in capacity building and technical assistance in public procurement, in fraud prevention for Management Authorities and in the Fight Against Fraud Department.

In Bulgaria, during the 2007-2013 programming period €51 million was allocated under the Operational Programme for Administrative Capacity for the judiciary. Under the new programming period 2014-2020 a priority axis for the judiciary has been included in the Operational Programme for Good Governance with an allocation of close to €30 million. In addition to this, the European

Commission's Structural Reform Support Service is active in providing technical support to the Bulgarian authorities in areas related to the CVM.

For More Information

[Press Release](#): Commission reports on progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism

[Press Release](#): Commission reports on progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism

[All CVM Reports](#)

MEMO/18/6363

Press contacts:

[Mina ANDREEVA](#) (+32 2 299 13 82)

[Christian WIGAND](#) (+32 2 296 22 53)

[Kasia KOLANKO](#) (+ 32 2 296 34 44)

General public inquiries: [Europe Direct](#) by phone [00 800 67 89 10 11](#) or by [email](#)