

Bruxelles, 20.7.2021
SWD(2021) 724 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

**Raportul din 2021 privind statul de drept
Capitol consacrat situației statului de drept din România**

care însoțește documentul

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**Raportul din 2021 privind statul de drept
Situația statului de drept din Uniunea Europeană**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

REZUMAT

De la aderarea României la UE în 2007, Comisia a monitorizat reformele realizate în această țară în domeniul justiției și al luptei anticorupție prin intermediul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), un cadru important de urmărire a progreselor în aceste domenii. MCV va continua în paralel cu mecanismul privind statul de drept, la care România participă la fel ca orice alt stat membru, până când toate obiectivele de referință vor fi îndeplinite.

Guvernul propune reforme menite să răspundă preocupărilor exprimate în urma modificărilor aduse legilor justiției în perioada 2017-2019; aceste modificări au fost criticate din cauza impactului negativ asupra independenței, calității și eficienței justiției. Într-o hotărâre pronunțată la 18 mai 2021, Curtea de Justiție a UE a examinat mai multe aspecte ale acestor reforme și a confirmat aceste preocupări, în special în ceea ce privește Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție. Un proiect de lege privind desființarea acestei secții este în prezent în dezbateră în Parlament. A fost inițiată o procedură legislativă pentru modificarea legilor justiției. Deficitul de resurse umane s-a accentuat întrucât nu s-au recrutat noi magistrați și un număr semnificativ de magistrați s-au pensionat. Acest deficit a sporit presiunea asupra magistraților, cu implicații asupra calității și eficienței justiției.

Cadrul instituțional de combatere a corupției este cuprinzător, dar pentru a fi eficace va fi necesară o voință politică susținută, de amploarea celei asumate de Guvern. Adoptarea unei noi strategii anticorupție pentru perioada 2021-2025 reprezintă o prioritate-cheie. Eficacitatea investigării și sancționării cazurilor de corupție la nivel mediu și înalt s-a îmbunătățit, confirmând bilanțul anterior. Direcția Națională Anticorupție a obținut rezultate mai bune, deși modificările aduse legilor justiției în perioada 2017-2019 continuă să reprezinte un obstacol major în calea bunei sale funcționări. Este în continuare necesar să se modifice codurile. Vor exista obstacole tot mai mari și insecuritate juridică în lupta anticorupție dacă nu se vor găsi soluții legislative și strategice solide pentru deciziile Curții Constituționale. Intensificarea cooperării instituționale în contextul alegerilor din 2020 ar putea marca o schimbare de abordare în ceea ce privește integritatea persoanelor care exercită funcții electivă publice. Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate este, în continuare, pe deplin operațională, iar sistemul electronic PREVENT de prevenire a conflictelor de interese este eficace.

Deși au fost instituite garanții legale cu privire la libertatea și pluralismul mass-mediei, există în continuare preocupări legate de punerea în aplicare și asigurarea respectării cadrului legislativ existent, în special în ceea ce privește accesul la informații. Consiliul Național al Audiovizualului nu dispune încă de resursele necesare pentru a-și îndeplini integral sarcinile, iar activitatea sa a fost afectată de faptul că unora dintre membrii le-au expirat mandatele. În continuare, transparența cu privire la identitatea persoanelor care dețin instituțiile mass-media nu este deplină. Mass-media poate fi predispusă la presiuni politice, în special atunci când veniturile depind de publicitatea comandată de instituții ale statului. Se înregistrează în continuare procese împotriva jurnaliștilor de investigație pentru publicarea de articole cu caracter presupus defăimător. În contextul pandemiei de COVID-19, mass-media a primit sprijin prin intermediul fondurilor alocate pentru campaniile mediatice guvernamentale menite să prevină răspândirea virusului.

Există în continuare preocupări cu privire la stabilitatea și predictibilitatea legislației, întrucât aceasta este modificată des, iar cadrul legislativ care rezultă în urma acestor modificări poate conține prevederi contradictorii, precum preocupări și cu privire la utilizarea limitată a evaluărilor impactului. După referendumul din mai 2019, nu s-au adoptat ordonanțe de

urgență semnificative în domeniul justiției. În contextul pandemiei de COVID-19 s-a instituit starea de alertă, cu un control parlamentar sporit. După hotărârea Curții de Justiție a UE din 18 mai 2021 privind mai multe aspecte ale legilor justiției, Curtea Constituțională a pronunțat o decizie la 8 iunie 2021 care stârnește îngrijorări majore întrucât pune sub semnul întrebării principiul supremației dreptului UE. Legislația privind asociațiile și fundațiile a fost modificată în 2020, reducându-se sarcina birocratică pentru ONG-uri.

Mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost instituit la aderarea la Uniunea Europeană în 2007, cu titlu tranzitoriu, pentru a facilita eforturile continue ale României de a-și reforma sistemul judiciar și de a intensifica lupta împotriva corupției¹. În concordanță cu decizia de instituire a mecanismului și astfel cum a subliniat Consiliul, MCV se va încheia atunci când toate obiectivele de referință aplicabile României vor fi îndeplinite în mod satisfăcător. În rapoartele sale din ianuarie 2017, Comisia a adoptat o evaluare cuprinzătoare a progreselor realizate de România în cei zece ani care au trecut de la instituirea MCV. Comisia a definit, de asemenea, o traiectorie care ar permite încheierea mecanismului, bazată pe 12 recomandări-cheie finale. Pentru ca obiectivele MCV să fie considerate îndeplinite, este suficient să se dea curs acestor recomandări și să nu se inverseze cursul progreselor înregistrate prin acțiuni ulterioare. Raportul din noiembrie 2018 a concluzionat că unele acțiuni au inversat sau au pus sub semnul întrebării ireversibilitatea progreselor și că trebuie făcute opt recomandări suplimentare. Cel mai recent raport MCV al Comisiei, adoptat în iunie 2021, a evaluat progresele înregistrate în ceea ce privește cele 12 recomandări din ianuarie 2017 și cele opt recomandări suplimentare din noiembrie 2018. Acel raport a concluzionat că, de la ultimul raport MCV din 2019, parametrii obiectivelor de referință ale MCV au înregistrat o tendință pozitivă clară și a salutat faptul că în 2021 s-a dat un nou impuls puternic reformei și remedierii regreselor din perioada 2017-2019. Rezultatul este că s-au înregistrat progrese în ceea ce privește toate recomandările rămase în cadrul MCV și multe dintre acestea sunt pe cale de a fi îndeplinite dacă ritmul progreselor rămâne constant².

I. SISTEMUL JUDICIAR

Sistemul judiciar din România cuprinde patru tipuri de instanțe, atât civile, cât și militare: instanțele judecătorești teritoriale de prim grad de jurisdicție (judecătorii), tribunalele obișnuite și tribunalele specializate, curțile de apel³ și Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ). Înalta Curte de Casație și Justiție judecă, în primă instanță, procesele penale intentate împotriva anumitor categorii de persoane⁴ și căile de atac introduse împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță cu privire la aceleași persoane, precum și căile de atac în anumite procese civile și administrative. Un rol fundamental al ICCJ este acela de a asigura interpretarea și aplicarea uniformă a legii de către celelalte instanțe. Consiliul Superior al

¹ În urma concluziilor Consiliului de Miniștri din 17 octombrie 2006 (13339/06), mecanismul a fost instituit prin Decizia Comisiei din 13 decembrie 2006 [C(2006)928].

² Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final.

³ Curțile de apel judecă atât cauze care le sunt sesizate în primă instanță (cauze mai complexe), cât și în apel, în cazul în care se exercită căi de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele inferioare.

⁴ Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție judecă în primă instanță cauzele legate de infracțiuni săvârșite de senatori, deputați și de membrii români ai Parlamentului European, de membri ai Guvernului, de judecători ai Curții Constituționale, de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, de judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție și de procurori de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Magistraturii, însărcinat cu garantarea independenței justiției, este împărțit în două secții, Secția pentru judecători și Secția pentru procurori. Fiecare secție are competență exclusivă în ceea ce privește recrutarea și cariera judecătorilor, respectiv recrutarea și parcursul profesional al procurorilor, și intervine ca instanță disciplinară în cauzele disciplinare. Ministerul Public este condus de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Ministerul Public cuprinde structuri specializate cu competențe și o structură organizatorică specifice, respectiv Direcția Națională Anticorupție (DNA) și Direcția de Combatere a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT), conduse de procurori-șefi și, din 2018, Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIJ)⁵. Pe lângă acestea există și parchete militare. Procurorul general și procurorii-șefi ai structurilor specializate DNA și DIICOT sunt numiți de președintele României, la propunerea ministrului justiției și după obținerea unui aviz fără caracter obligatoriu din partea Consiliului Superior al Magistraturii⁶. România participă la Parchetul European. Uniunea Națională a Barourilor din România este o persoană juridică de interes public care este formată din toate cele 41 de barouri din România. Curtea Constituțională este responsabilă de verificarea constituționalității legilor și de soluționarea conflictelor de natură constituțională între autoritățile publice.

Independența

Independența sistemului judiciar este percepută ca situându-se la un nivel mediu, ceea ce reprezintă o îmbunătățire semnificativă în rândul publicului larg în comparație cu anii precedenți. Independența sistemului judiciar este percepută de publicul larg ca situându-se la un nivel mediu (51 %), în creștere de la 37 % în 2020⁷. În rândul întreprinderilor, independența sistemului judiciar este percepută ca fiind la un nivel mediu (45 %), în scădere cu 8 puncte procentuale față de 2020⁸. Motivul invocat cel mai frecvent de publicul larg pentru percepția unui nivel scăzut de independență a sistemului judiciar rămâne ingerința sau presiunea din partea Guvernului și a politicienilor, iar în rândul întreprinderilor sursa principală de îngrijorare este ingerința sau presiunea exercitată de interese economice sau de alte interese specifice⁹.

Modificările aduse legilor justiției în perioada 2017-2019 sunt în curs de revizuire. Legile justiției, modificate în perioada 2017-2019, conțin prevederi privind statutul magistraților și organizarea sistemului judiciar și al Consiliului Superior al Magistraturii¹⁰. Aceste legi sunt esențiale pentru independența magistraților și pentru buna funcționare a sistemului judiciar. Modificările aduse legilor justiției, încă în vigoare, au avut un impact

⁵ Parchetele de pe lângă curțile de apel sunt conduse de procurori generali, iar cele de pe lângă tribunale și judecătorii sunt conduse de prim-procurori.

⁶ Procurorul-șef al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție este numit printr-o procedură specială la care participă numai membrii Consiliului Superior al Magistraturii.

⁷ Figura 48, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021. Percepția cu privire la independența sistemului judiciar corespunde următoarelor categorii: independență foarte scăzută (sub 30 % din respondenți consideră că independența sistemului judiciar este relativ bună și foarte bună); independență scăzută (între 30 % și 39 %), independență medie (între 40 % și 59 %), independență ridicată (între 60 % și 75 %) și independență foarte ridicată (peste 75 %).

⁸ Figura 50, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁹ Figurile 49 și 51, Tabloul de bord privind justiția în UE din 2021.

¹⁰ Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

puternic asupra independenței, calității și eficienței justiției¹¹. Au fost identificate probleme majore în special în ceea ce privește crearea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, regimul de răspundere civilă a judecătorilor și a procurorilor, regimurile de pensionare anticipată, condițiile de intrare în profesie, precum și în ceea ce privește statutul și numirea în funcție a procurorilor de rang înalt¹². Astfel cum se menționează în Raportul privind statul de drept din 2020 și în Raportul MCV din 2021¹³, punerea în aplicare a legilor modificate a confirmat în scurt timp aceste motive de îngrijorare, în următorii ani apărând noi probleme. Având în vedere că modificările legislative sunt încă în vigoare, preocupările legate de impactul asupra funcționării sistemului judiciar rămân de actualitate. În special, SIIJ este încă operațională și suscită în continuare motive de îngrijorare profundă în ceea ce privește funcționarea sa¹⁴, deși secția a fost mai puțin activă în ultimul an. La 30 septembrie 2020, ministrul justiției de atunci a supus consultării publice, proces ce urma să dureze șase luni, textele unui proiect de modificare amplă a legilor justiției¹⁵. Potrivit ministrului justiției, proiectele de lege au fost elaborate în urma unei analize a cerințelor din Raportul MCV al Comisiei Europene, din rapoartele GRECO și din avizele Comisiei de la Veneția. Obiectivul declarat al proiectelor de lege este de a remedia efectele negative ale modificărilor din perioada 2017-2019 și de a propune soluții la numeroase probleme identificate în rapoartele MCV, în special în ceea ce privește desființarea SIIJ, sporirea gradului de independență profesională a procurorilor prin abrogarea propunerilor legislative astfel cum au fost modificate în 2018, răspunderea civilă a magistraților, restricțiile privind libertatea de exprimare a magistraților și procedurile de revocare și numire a procurorilor în funcții de conducere. În ianuarie 2021, Guvernul a adoptat un memorandum în care se reflectă angajamentul politic de a aborda toate recomandările MCV căroră încă nu li s-a dat curs. Planurile prevăzute în memorandum includ un proiect de lege de desființare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIIJ) și modificări ale legilor justiției, ambele fiind direct legate de recomandările MCV. La sfârșitul consultării publice și în urma mai multor runde de dezbateri cu sistemul judiciar, la 29 martie 2021, noul ministru al justiției a transmis cele trei proiecte de lege modificate Consiliului Superior al Magistraturii în vederea emiterii unui aviz. Ministrul justiției s-a angajat să trimită proiectele de lege Comisiei de la Veneția în vederea emiterii unui aviz, în același timp cu transmiterea acestora către Parlament. Este important ca aceste modificări legislative să asigure independența judiciară în conformitate cu dreptul Uniunii și luând în considerare recomandările Consiliului Europei. O evoluție importantă o reprezintă hotărârea CJUE din 18 mai 2021, care a examinat o serie de dispoziții ale legilor justiției prin prisma articolului 2 și a articolului 19 alineatul (1) din TUE și a Deciziei privind MCV, în special în ceea ce privește SIIJ și numirile interimare în funcții de conducere în cadrul Inspecției Judiciare, precum și în ceea ce privește răspunderea personală

¹¹ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final; la pagina 3 din Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, s-a remarcat că aplicarea pentru o perioadă încă lungă de timp a legilor justiției modificate în perioada 2018-2019 creează o insecuritate sporită de durată cu privire la funcționarea sistemului judiciar în ansamblul său și, în special, la nivel individual, pentru magistrați, în ceea ce privește independența, statutul și cariera acestora.

¹² Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 5. Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ În special în ceea ce privește efectul de descurajare asupra judecătorilor și procurorilor (Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, punctul 219).

¹⁵ A se vedea nota de subsol 10.

a judecătorilor în cazul erorilor judiciare¹⁶. CJUE a reamintit, de asemenea, că un stat membru nu își poate modifica legislația, în special în ceea ce privește organizarea justiției, astfel încât să determine o reducere a protecției valorii statului de drept¹⁷.

Un proiect de lege separat care vizează desființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIJ) este în curs de dezbateră în Parlament. Proiectul de lege a fost publicat pe site-ul Ministerului Justiției la 4 februarie 2021. La 11 februarie 2021, Consiliul Superior al Magistraturii a emis un aviz negativ cu privire la proiectul de lege, susținând că sunt necesare garanții suplimentare pentru a proteja magistrații de anchete de corupție potențial abuzive¹⁸. Guvernul a adoptat proiectul de lege, fără modificări, la 18 februarie și l-a transmis Parlamentului. La 24 martie 2021, Camera Deputaților a adoptat proiectul de lege, dar a adăugat unele dispoziții care, în opinia sa, sunt necesare pentru protejarea magistraților de anchete de corupție abuzive, propunând ca cererile de aprobare a trimerii în judecată pentru infracțiuni legate de corupție să fie transmise mai întâi Consiliului Superior al Magistraturii¹⁹. Această propunere a făcut obiectul unor critici puternice din partea societății civile și a unei mari părți a sistemului judiciar, precum și din partea Consiliului Superior al Magistraturii²⁰, deoarece s-a considerat că ar putea avea ca efect limitarea răspunderii magistraților. Proiectul de lege este în prezent discutat în Senat, care este camera decizională. La 29 martie 2021, ministrul justiției a solicitat Comisiei de la Veneția un aviz cu privire la proiectul de lege, în special cu privire la garanțiile suplimentare, pentru a se asigura coerența cu standardele Consiliului Europei. În avizul său din 5 iulie 2021, Comisia de la Veneția salută intenția României de a desființa SIJ și de a restabili competența parchetelor specializate, cum ar fi DNA și DIICOT, dar recomandă eliminarea modificărilor aduse de Camera Deputaților²¹. În hotărârea sa din 18 mai 2021, în ceea ce privește SIJ, Curtea de Justiție a statuat că actele legislative care instituie o astfel de secție specializată trebuie să fie justificate de imperative obiective și verificabile legate de buna administrare a justiției și să asigure că această secție nu poate fi utilizată ca instrument de control politic asupra activității judecătorilor și procurorilor și că aceasta își exercită competența în conformitate cu cerințele Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene²². Prin hotărârea din 7 iunie 2021, Curtea de Apel Pitești a fost prima instanță de

¹⁶ Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, punctele 179-241.

¹⁷ *Ibid.*, punctul 162. A se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții de Justiție din 20 aprilie 2021, Repubblica/Il-Prim Ministru, cauza C-896/19, punctul 64.

¹⁸ CSM afirmă că soluția propusă nu este însoțită de garanții de punere în aplicare a principiului independenței judiciare prin asigurarea unei protecții adecvate a judecătorilor și procurorilor împotriva presiunilor și ia act de obligația generală a legiuitorului de a oferi garanții adecvate pentru a asigura în mod efectiv independența magistraților atunci când legiferează cu privire la sistemul judiciar.

¹⁹ În temeiul modificării propuse, magistrații ar putea fi trimiși în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra înfăptuirii justiției, de corupție, de abuz în serviciu sau a unor infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție numai cu încuviințarea Secției pentru judecători sau, după caz, a Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii.

²⁰ În cadrul CSM există opinii divergente cu privire la desființarea SIJ, nevoia de a institui garanții și oportunitatea garanțiilor propuse de Camera Deputaților.

²¹ Comisia de la Veneția subliniază că prin aceste amendamente se introduce un nou tip de inviolabilitate pentru judecători și procurori în cadrul unui domeniu extrem de sensibil (urmărirea penală), care depășește cu mult imunitatea funcțională și că procedurile penale care nu intră în domeniul de aplicare al imunității funcționale nu ar trebui să intre în sfera de competență a CSM, ci ar trebui ca instanțele să fie sesizate direct cu acestea, fără a fi supuse în prealabil examinării CSM. Avizul CDL-AD(2021)019 al Comisiei de la Veneția, p. 14.

²² Curtea a adăugat că exemplele practice preluate din activitatea SIJ confirmă materializarea riscului ca această secție să se asemene unui instrument de presiune politică și să își exercite competențele pentru a

trimitere care a aplicat hotărârea Curții de Justiție, declarând că existența SIIJ nu este justificată de cerințe obiective și verificabile referitoare la buna administrare a justiției și că, prin urmare, SIIJ nu este competentă să investigheze o cauză cu care este sesizată²³. Este important ca actuala reformă legislativă ce vizează desființarea SIIJ și restabilirea competenței materiale a procurorilor specializați pentru cauzele pendinte să se desfășoare în concordanță cu legislația UE, în special cu hotărârea Curții de Justiție a UE²⁴, și ținând seama de standardele europene.

Curtea de Justiție a UE a pronunțat o hotărâre privind răspunderea civilă a judecătorilor și procurorilor. În Raportul din 2020 privind statul de drept²⁵ se menționează existența unor preocupări legate de regimul răspunderii civile introdus prin legile justiției din perioada 2017-2019, în special în ceea ce privește competența atribuită Ministerului Finanțelor în acest context²⁶, întrucât normele îi permit acestuia din urmă să evalueze dacă o eroare judiciară a fost comisă cu rea-credință sau din neglijență gravă și, ulterior, să inițieze acțiuni de recuperare împotriva judecătorilor pentru prejudiciul cauzat prin hotărârile pronunțate. Consiliul Europei a observat efectul descurajator pe care l-ar putea avea acest nou regim asupra judecătorilor și procurorilor, în special combinat cu crearea noii Secții pentru investigarea infracțiunilor din justiție²⁷. În hotărârea sa din 18 mai 2021, Curtea de Justiție a UE s-a pronunțat asupra regimului răspunderii civile a judecătorilor²⁸, indicând că acesta trebuie să ofere în mod clar și precis garanțiile necesare care să asigure faptul că nici anchetele, nici acțiunile în regres nu pot fi transformate într-un instrument de presiune asupra activității judiciare²⁹. Noile proiecte de legi ale justiției din martie 2021 cu privire la care ministrul justiției a solicitat avizul CSM propun modificări ale dispozițiilor privind răspunderea civilă a judecătorilor și procurorilor. Este important ca modificările propuse să reflecte în mod corespunzător hotărârea Curții de Justiție a UE și să țină seama de standardele europene relevante³⁰.

Proiectele de legi privind justiția includ modificări ale normelor care reglementează numirea și răspunderea conducerii Inspecției Judiciare. Curtea de Justiție a examinat compatibilitatea cu articolul 2 și cu articolul 19 alineatul (1) din TUE a competenței

schimba cursul anumitor anchete penale sau al unor proceduri judiciare privind, printre altele, fapte de corupție la nivel înalt într-un mod care ridică îndoieli cu privire la obiectivitatea sa (Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, punctele 219 și 223).

²³ La 23 iunie 2021, Inspecția Judiciară a inițiat o anchetă disciplinară împotriva judecătorului de la Curtea de Apel Pitești care a pronunțat hotărârea menționată anterior, pentru rea-credință sau neglijență gravă în exercitarea funcției întrucât a invocat hotărârea Curții de Justiție a UE când a evaluat competența SIIJ.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 3.

²⁶ A se vedea, în special, avizul Comisiei de la Veneția [CDL-AD(2018)017]. Raportul ad-hoc conform Regulii 34 cu privire la România [AdHocRep (2018) 2]; Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE), avizul Biroului CCJE în urma unei solicitări din partea Asociației Forumului Judecătorilor din România referitoare la situația independenței sistemului judiciar din România; Consiliul consultativ al procurorilor europeni (CCPE), avizul Biroului CCPE în urma unei solicitări din partea Mișcării române de apărare a statutului procurorilor referitoare la situația independenței procurorilor din România.

²⁷ Avizul CDL-AD (2018) 017 al Comisiei de la Veneția, punctele 117 și 164.

²⁸ Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19.

²⁹ Curtea a adăugat că drepturile la apărare ale judecătorilor ar trebui să fie pe deplin respectate și că asupra răspunderii personale a judecătorilor ar trebui să se pronunțe o instanță (Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, punctul 241).

³⁰ Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, punctele 66-71.

Guvernului de a efectua numiri interimare în funcții de conducere în cadrul Inspecției Judiciare, care este responsabilă de desfășurarea procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor și procurorilor. În hotărârea sa din 18 mai 2021, Curtea a constatat că, întrucât persoanele care ocupă funcții de conducere în cadrul Inspecției Judiciare pot exercita o influență decisivă asupra activității acestora din urmă, normele care reglementează numirea lor trebuie să fie concepute astfel încât să nu poată da naștere niciunei îndoieli legitime cu privire la utilizarea prerogativelor și funcțiilor acestui organism ca instrument de presiune asupra activității judiciare sau de control politic al activității respective³¹. În ultimii ani, instituțiile judiciare, chiar și Consiliul Superior al Magistraturii, au subliniat că există preocupări legate de lipsa de răspundere a Inspecției Judiciare, invocând proporția ridicată a cauzelor introduse de Inspecție și respinse în cele din urmă în instanță, concentrarea tuturor proceselor decizionale la nivelul inspectorului-șef³² și limitele competențelor de supraveghere ale Consiliului Superior al Magistraturii³³. Noile proiecte de legi ale justiției, din martie 2021, cu privire la care ministrul justiției a solicitat avizul CSM, propun modificări ale dispozițiilor privind numirea inspectorului-șef și a inspectorului-șef adjunct, precum și mecanisme de control privind activitatea Inspecției Judiciare.

Procedura de numire a procurorilor de rang înalt este în curs de revizuire, ca parte a modificărilor aduse legilor justiției. După cum s-a subliniat în Raportul privind statul de drept din 2020³⁴, în rapoartele MCV³⁵ și în mai multe avize ale Comisiei de la Veneția³⁶, există în continuare preocupări legate de legislația actuală în ceea ce privește echilibrul între influența pe care o exercită diferitele instituții asupra procesului de numire și concentrarea puterii la nivelul ministrului justiției. În 2020, doi dintre cei trei procurori de rang înalt au fost

³¹ Curtea a statuat, de asemenea, că legislația națională este de natură să dea naștere unor astfel de îndoieli atunci când are ca efect să permită guvernului statului membru în cauză să facă numiri, chiar și interimare, în posturile de conducere ale organului judiciar însărcinat cu efectuarea cercetărilor disciplinare și cu exercitarea acțiunii disciplinare împotriva judecătorilor și a procurorilor, ignorând procedura ordinară de numire prevăzută de dreptul național (Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, punctul 207).

³² Inspectorul-șef poate fi supus doar unui audit extern comandat chiar de Inspecție, raportul de audit fiind ulterior examinat numai de câțiva membri ai Consiliului.

³³ Până în 2018, Legea nr. 317/2004 prevedea că, atât inspectorul-șef, cât și inspectorul-șef adjunct erau selectați de plenul CSM, printr-un concurs care presupunea o probă scrisă, un interviu și prezentarea proiectului de management. Legislația actuală prevede că numai inspectorul-șef este numit de CSM, în urma unui interviu derulat în fața unei comisii formate din trei judecători, un procuror și un membru al societății civile. Plenul CSM numește în mod oficial candidatul, dar nu poate să ridice obiecții decât din motive care țin de nerespectarea prevederilor legale. Inspectorul-șef adjunct și directorii secțiilor respective sunt aleși de inspectorul-șef, ale cărui atribuții de organizare a Inspecției au fost, de asemenea, extinse.

³⁴ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 5.

³⁵ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final. Rapoartele MCV au recomandat relansarea procesului de numire a unui procuror-șef și respectarea avizelor negative ale Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la numirea într-o funcție de conducere sau revocarea dintr-o funcție de conducere a procurorilor, până la instituirea unui nou cadru legislativ conform cu recomandarea 1 formulată în ianuarie 2017.

³⁶ În special, Comisia de la Veneția a recomandat „punerea la punct a unui sistem de numire în funcție care să ofere Secției pentru procurori a CSM un rol esențial și proactiv în procesul de numire a persoanelor care vor să ocupe un post de conducere de nivel superior în cadrul instituțiilor de urmărire penală”. Avizul CDL-AD(2019)014-e al Comisiei de la Veneția, punctul 38.

numiți în pofida unui aviz negativ al Consiliului Superior al Magistraturii³⁷. În noile proiecte legislative în curs de elaborare, ministrul justiției urmărește să abordeze aceste preocupări propunând modificări ale procedurii de numire. În special, noile proiecte de lege propun consolidarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii, prin introducerea cerinței unui aviz obligatoriu al Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la numirea propusă și a unei prevederi îi va permite președintelui să respingă numirea de mai multe ori, nu numai o singură dată, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția³⁸.

Procedura de demitere a procurorilor de rang înalt urmează să fie modificată în urma unei hotărâri a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). La 5 mai 2020, CEDO a statuat că fostei procuror-șef nu i s-a dat posibilitatea să conteste în mod eficient în instanță motivele revocării sale din funcție³⁹. În proiectele de modificare a legilor justiției⁴⁰, la procedura de revocare a procurorilor de rang înalt s-a adăugat o cale de atac în fața unei instanțe administrative⁴¹. În februarie 2021, Guvernul și-a prezentat planul de acțiune pentru executarea hotărârii, iar în iunie 2021 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a evaluat punerea în aplicare a planului⁴².

Calitate

Deficitul de personal din sistemul judiciar rămâne un motiv de îngrijorare. În decembrie 2020, aproape 10 % din posturile de judecători și aproape 16 % din posturile de procurori erau încă vacante⁴³, ceea ce se repercutează și asupra eficienței sistemului judiciar. Regimul de pensionare anticipată pentru magistrați, introdus în 2018, care a permis ieșirea la pensie după 20 de ani de activitate, a fost abrogat de Parlament în martie 2021, în urma recomandărilor Comisiei de la Veneția și ale GRECO; cu toate acestea, aproape 300 de magistrați s-au pensionat în 2020⁴⁴, iar în primul trimestru al anului 2021 – aproape 150⁴⁵,

³⁷ Unul dintre aceștia a fost procurorul-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT). În urma demisiei sale în septembrie 2020, această instituție are o conducere interimară.

³⁸ Avizul CDL-AD(2018)017 al Comisiei de la Veneția, punctul 52.

³⁹ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 5 mai 2020, Kövesi/România, 3594/19, punctul 157. România a fost găsită vinovată de încălcarea articolului 6 alineatul (1) („Dreptul la un proces echitabil”) și a articolului 10 („Libertatea de exprimare”) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în contextul revocării fostei procuror-șef a Direcției Naționale Anticorupție. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța tot mai mare a intervenției unei autorități independente de puterea executivă și de legiuitor cu privire la deciziile de numire în funcție și de revocare din funcție a procurorilor. În ceea ce privește libertatea de exprimare, CEDO a subliniat, de asemenea, că revocarea din funcție ar putea avea efectul de a-i descuraja pe alți procurori și judecători să participe la dezbateri publice referitoare la reformele legislative care afectează sistemul judiciar și, pe un plan mai general, referitoare la diferite aspecte legate de independența justiției.

⁴⁰ A se vedea nota de subsol 36.

⁴¹ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final, p. 9.

⁴² În decizia sa din 9 iunie 2021, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a invitat autoritățile române să prezinte informații în mod corespunzător cu privire la evoluția procesului legislativ și la orice modificări care pot fi aduse încă dispozițiilor relevante din proiectul de lege, în special celor care stabilesc procedura de demitere a procurorilor de rang înalt și garanțiile de participare [CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21].

⁴³ O scădere ușoară față de 2019 (Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 7).

⁴⁴ În 2020, secția pentru judecători din CSM a aprobat 168 de cereri de pensionare, iar secția pentru procurori – 126 de astfel de cereri. A se vedea old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s.

⁴⁵ În primele trei luni ale anului 2021, un număr total de 145 de magistrați au ieșit la pensie – 106 judecători și 39 de procurori, ceea ce reprezintă o tendință ascendentă.

ceea ce a accentuat și mai mult deficitul de personal. Decizia Curții Constituționale prin care se declară neconstituțională dispoziția care prevede că regulamentul privind organizarea și desfășurarea concursului de admitere în magistratură trebuie să fie aprobat de Consiliul Superior al Magistraturii⁴⁶ a creat un vid juridic care a avut drept urmare faptul că în 2020 nu s-a organizat niciun concurs pentru recrutarea de noi magistrați. Pentru a elimina această lacună legislativă, la 22 iunie 2020, Ministerul Justiției a supus dezbaterii publice un proiect de lege privind admiterea la Institutul Național al Magistraturii, care a fost adoptat de Senat la 3 februarie 2021. Cu toate acestea, în urma unei sesizări *ex ante* din partea unui grup de parlamentari, Curtea Constituțională a declarat legea în cauză neconstituțională⁴⁷. Prin urmare, legislația în vigoare nu a permis organizarea de concursuri pentru admiterea în magistratură, ceea ce va duce la întâzieri suplimentare în procesul de recrutare și la o creștere a volumului de lucru al judecătorilor și procurorilor, sporind presiunea asupra acestora, cu implicații asupra calității și eficienței justiției⁴⁸. **O nouă lege, adoptată de Parlament la 28 iunie 2021, a abordat vidul juridic menționat mai sus și va face posibilă organizarea de concursuri de admitere în sistemul judiciar în 2021 și 2022. Prin decizia din 14 iulie 2021, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale dispozițiile acestei legi, care ar fi redus de la zece la șapte ani vechimea necesară pentru participarea la concursurile de numire a procurorilor DNA și DIICOT.**

Consiliul de management strategic nu a fost în măsură să funcționeze în mod eficace. Consiliul a fost înființat în 2017 pentru de a soluționa problemele strategice majore din sistemul judiciar prin reunirea în cadrul aceluiași organism a principalelor instituții cu responsabilități în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar⁴⁹. Raportul MCV din 2021 a confirmat constatările anterioare potrivit cărora Consiliul de management strategic nu a funcționat conform așteptărilor și că planul de acțiune a rămas în mare parte nepus în aplicare⁵⁰. Deși la sfârșitul anului 2019 au avut loc câteva reuniuni ale Consiliului de management strategic, iar cooperarea instituțională pe teme profesionale a putut fi reluată, nu s-au obținut rezultate tangibile. La începutul anului 2021, ministrul justiției a început să convoace din nou reuniuni ale Consiliului de management strategic și au avut loc primele discuții cu privire la funcționarea acestui organism și la strategia de resurse umane pentru perioada 2021-2022.

Curtea Constituțională a constatat că hotărârile în materie penală trebuie să fie motivate în fapt și în drept la data pronunțării. Dispozițiile Codului de procedură penală permiteau ca astfel de hotărâri să fie redactate în termen de cel mult 30 de zile de la pronunțare, ceea ce genera situații în care o hotărâre definitivă trebuia executată deși persoana condamnată nu cunoștea încă motivarea hotărârii. La 7 aprilie 2021, Curtea Constituțională a statuat că redactarea unei hotărâri penale ulterior pronunțării sale privează

⁴⁶ Decizia nr. 121/2020 din 9 iunie 2020 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 106 lit. a) și d) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

⁴⁷ Decizia Curții Constituționale din 17 martie 2021.

⁴⁸ Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului European, punctul 35: „ar trebui ca instanțele să dispună de un număr suficient de judecători și de personal auxiliar cu calificările corespunzătoare”.

⁴⁹ Acesta este alcătuit din ministrul justiției, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

⁵⁰ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final, p. 13-14.

persoana condamnată de dreptul de acces la justiție și de dreptul la un proces echitabil⁵¹. S-a subliniat deja că motivarea hotărârilor la distanță în timp după pronunțarea acestora este o problemă veche⁵². La 12 mai 2021, a intrat în vigoare o nouă lege care prevede că redactarea și pronunțarea hotărârilor ar trebui să aibă loc în același timp, într-un anumit termen de la închiderea dezbaterilor.

Datele arată că, în general, există un nivel bun de digitalizare a sistemului judiciar. În 2020, un volum mare de informații cu privire la sistemul judiciar a fost pus la dispoziție online pentru publicul larg⁵³. Tehnologia digitală, cum ar fi sistemul electronic de gestionare a cauzelor, alocarea electronică a cauzelor și tehnologia comunicării la distanță, este utilizată pe scară largă în instanțe⁵⁴. Există, de asemenea, modalități prin care hotărârile judecătorești în cauzele civile, comerciale și administrative pot fi citibile automat⁵⁵. Cu toate acestea, părțile interesate raportează că încă sunt necesare îmbunătățiri⁵⁶.

Pandemia de COVID-19 a condus la o utilizare sporită a instrumentelor digitale în sistemul judiciar. În 2020, numărul de sisteme de videoconferință din instanțe a crescut, sporind astfel și numărul de ședințe de judecată care au avut loc prin videoconferință⁵⁷. Cu toate acestea, părțile interesate raportează faptul că numărul ședințelor de judecată derulate la distanță rămâne limitat, întrucât judecătorii sunt în continuare favorabili organizării acestora în persoană și nu prin videoconferință⁵⁸. În septembrie 2020, Ministerul Justiției a anunțat un proiect de lege privind justiția la distanță în timpul pandemiei de COVID-19, care ar urma să extindă posibilitatea de a organiza ședințe de judecată prin videoconferință⁵⁹. În materie penală, proiectul de lege prevede posibilitatea ca persoanele private de libertate⁶⁰ să fie audiate prin videoconferință la locul de deținere fără a fi necesar acordul acestora, dacă instanța apreciază că audierea prin acest mijloc nu aduce atingere bunei desfășurări a procesului ori drepturilor și intereselor părților. Proiectul de lege prevede, de asemenea, posibilitatea ca alte persoane decât cele private de libertate să fie audiate prin

⁵¹ A se vedea Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 233 din 7 aprilie 2021. Uniunea Națională a Barourilor a menționat că întârzierea motivării hotărârilor este o problemă majoră.

⁵² COM(2017) 33 și Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare [SWD(2017) 25], p. 20. „Această diferență de timp între hotărâre și motivare poate avea, de asemenea, un impact negativ asupra coerenței și calității hotărârilor, și poate alimenta speculațiile cu privire la motivele care au stat la baza hotărârii, precum și neîncrederea sau criticile la adresa instituțiilor judiciare.” O recomandare din cadrul MCV căreia încă nu i s-a dat curs menționează necesitatea găsirii unor soluții de către Consiliul de management strategic pentru întârzierile în motivarea deciziilor; Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final, p. 13.

⁵³ Figura 38, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁵⁴ Figura 40, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁵⁵ Figura 46, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁵⁶ Contribuția Funky Citizens la Raportul privind statul de drept din 2021, p. 13; Contribuția Expert Forum la Raportul privind statul de drept din 2021, p. 2.

⁵⁷ Contribuția României la Raportul privind statul de drept din 2021, p. 19.

⁵⁸ Contribuția APADOR – Comitetului Helsinki la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 9.

⁵⁹ A se vedea Ministerul Justiției, Proiect de lege privind reguli speciale de procedură pe perioada pandemiei de COVID-19.

⁶⁰ Arestate preventiv, aflate în executarea unei pedepse privative de libertate sau a unei măsuri educative privative de libertate.

videoconferință, însă numai cu acordul acestora. Proiectul de lege a fost adoptat de Parlament la 28 aprilie 2021⁶¹.

Eficiență

Eficiența generală în cauzele civile, administrative și comerciale rămâne stabilă. În 2019, durata procedurilor în instanțele de prim grad de jurisdicție în cauzele civile și comerciale a scăzut ușor în comparație cu 2018⁶², dar a crescut într-o anumită măsură în cauzele de contencios administrativ⁶³. Rata de soluționare a cauzelor civile, comerciale și administrative în primă instanță a scăzut într-o oarecare măsură⁶⁴ și este în prezent de 100 %. Durata procedurilor în domeniul specific al dreptului UE rămâne scurtă⁶⁵, cu excepția proceselor pentru infracțiunea de spălare de bani, în cazul cărora a crescut considerabil⁶⁶. Dificultățile legate de volumul de muncă sunt însă inegale între instanțe. De exemplu, instanțele inferioare în materie civilă au raportat un număr deosebit de mare de cauze⁶⁷, iar suspendarea activității instanțelor în timpul stării de urgență a înrăutățit situația. România rămâne sub supravegherea sporită a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în ceea ce privește executarea măsurilor de soluționare a problemei duratei excesive a procedurilor ca urmare a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului⁶⁸. Comitetul de Miniștri a luat act de faptul că reforma procedurii civile și penale s-a finalizat cu succes, din toate punctele de vedere, însă trebuie efectuată o evaluare a impactului pentru a evalua efectul acestor măsuri.

II. CADRUL ANTICORUPȚIE

În România, cadrul legislativ și instituțional pentru lupta anticorupție este în mare măsură instituit. O strategie națională anticorupție este în vigoare din 2016, iar coordonarea punerii sale în aplicare este asigurată de Ministerul Justiției. Cadrul instituțional anticorupție a rămas neschimbat. Structura de urmărire penală specializată în combaterea corupției, respectiv Direcția Națională Anticorupție (DNA), are competența de a investiga cazurile de corupție de nivel mediu și înalt, iar Parchetul General investighează toate celelalte cazuri de corupție. De asemenea, DNA investighează infracțiunile comise împotriva intereselor financiare ale UE, precum și anumite categorii de infracțiuni grave de criminalitate economico-financiară. Există o direcție specializată anticorupție în cadrul Ministerului de Interne (DGA), cu competențe în ceea ce privește integritatea și faptele de corupție ale personalului din minister, inclusiv din rândul poliției. Agenția Națională de Integritate (ANI) desfășoară anchete administrative privind conflictele de interese, incompatibilitățile și averile nejustificate și este responsabilă de monitorizarea și verificarea declarațiilor de avere a tuturor persoanelor care exercită funcții electivă publice. Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) asigură urmărirea și identificarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni și gestionarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni care au fost sechestrate și confiscate.

⁶¹ Legea nr. 114/2021 privind unele măsuri în domeniul justiției în contextul pandemiei de COVID-19.

⁶² Figura 6, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁶³ Figura 8, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁶⁴ Figura 10, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁶⁵ Figurile 16, 17, 18, 19 și 20, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁶⁶ Figura 21, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2021.

⁶⁷ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România.

⁶⁸ În ceea ce privește, de exemplu, executarea hotărârii din 26 noiembrie 2013, Vlad/România (cererea nr. 40756/06), o cauză emblematică privind durata excesivă a procedurilor civile și penale și lipsa unei căi de atac eficiente.

Percepția experților și a cadrelor de conducere din mediul de afaceri este că nivelul corupției din sectorul public rămâne ridicat. Indicele de percepție a corupției din 2020 calculat de Transparency International pentru România a fost de 44 din 100, situându-se pe locul 19 în Uniunea Europeană și pe locul 69 la nivel mondial⁶⁹. Această percepție a fost relativ stabilă⁷⁰ în ultimii cinci ani⁷¹.

Adoptarea unei noi strategii naționale anticorupție pentru perioada 2021-2025 reprezintă o prioritate-cheie pentru Guvern. Progresele înregistrate în ceea ce privește strategia națională anticorupție reprezintă o prioritate națională cheie pe agenda politică a Guvernului. Strategia națională anticorupție 2016-2020 s-a încheiat în 2020. În prezent sunt în curs de desfășurare o evaluare internă și un audit extern efectuate de OCDE, cu scopul de a contribui la pregătirea noii strategii naționale anticorupție (2021-2025). Ministerul Justiției, care coordonează strategia, a transmis faptul că s-au înregistrat progrese, deși în mod inegal, în punerea în aplicare a strategiei pentru perioada 2016-2020 în multe dintre administrațiile și organismele publice participante, în special în domenii cu risc ridicat, cum ar fi sănătatea, educația sau achizițiile publice. Printre progrese se numără îmbunătățirea procedurilor de abordare a aspectelor sensibile, reducerea semnificativă a incidentelor de integritate, creșterea transparenței și îmbunătățirea serviciilor oferite cetățenilor, inclusiv prin digitalizare. Principalele caracteristici ale acestei strategii sunt considerate bune practici în rândul instituțiilor participante și vor continua să se aplice în cadrul următoarei strategii, în special mecanismul de monitorizare *inter pares* și procesul decizional participativ prin intermediul a cinci platforme anticorupție (care reunesc părțile interesate). Cu toate acestea, Ministerul Justiției a subliniat că, pe lângă o punere în aplicare precis delimitată, eficacitatea strategiei se bazează în special pe voința politică de a impulsiona punerea în aplicare a măsurilor în toate administrațiile și instituțiile publice participante, inclusiv la nivel local. După finalizarea evaluărilor, Ministerul Justiției a organizat o consultare publică privind noua strategie prin intermediul celor cinci platforme anticorupție care reunesc părțile interesate și se așteaptă să finalizeze adoptarea noii strategii anticorupție până la sfârșitul anului 2021.

Eficacitatea investigării și sancționării cazurilor de corupție la nivel mediu și înalt s-a îmbunătățit. Numirea unui nou procuror-șef al Direcției Naționale Anticorupție și a altor persoane în funcții de conducere în 2020 a conferit un nou impuls și stabilitate instituțională. Acest lucru a dus la creșterea calității investigațiilor și a dosarelor înaintate în instanță. În 2020, DNA a obținut rezultate mai bune decât în 2019, înregistrându-se o creștere a numărului de trimiteri în judecată a unor inculpați cu funcții importante și o reducere a numărului de cazuri nesoluționate⁷². S-au înregistrat, de asemenea, progrese la nivelul

⁶⁹ Transparency International, Indicele de percepție a corupției 2020, p. 2-3. Percepția cu privire la corupție corespunde următoarelor categorii: nivel de corupție scăzut (percepția în rândul experților și al cadrelor de conducere din mediul de afaceri cu privire la corupția din sectorul public are punctaje de peste 79); nivel de corupție relativ scăzut (punctaje între 79-60), relativ ridicat (punctaje între 59-50), ridicat (punctaje sub 50).

⁷⁰ În 2015, punctajul a fost de 46, iar în 2020 este de 44. Punctajul crește/scade semnificativ atunci când variază cu mai mult de cinci puncte, se îmbunătățește/se deteriorează (variază cu 4-5 puncte) și este relativ stabil (variază cu 1-3 puncte) în ultimii cinci ani.

⁷¹ Datele Eurobarometrului privind percepția și experiența cetățenilor și a întreprinderilor cu privire la corupție, astfel cum au fost raportate anul trecut, sunt actualizate o dată la doi ani. Cel mai recent set de date este Eurobarometrul special 502 (2020) și Eurobarometrul Flash 482 (2019).

⁷² Direcția Națională Anticorupție (DNA), Raport de activitate 2020. În 2020, dosarele au vizat în principal achizițiile publice, mita și fraudele legate de fondurile UE. De asemenea, DNA a înregistrat 105 dosare de corupție în legătură cu combaterea pandemiei de COVID-19.

instanțelor, numărul de hotărâri judecătorești pronunțate fiind mai mare⁷³. În 2020, numărul de plângeri din partea cetățenilor și de plângeri din oficiu privind presupuse fapte de corupție a crescut, marcând o schimbare a tendinței descrescătoare începând din 2015. DNA consideră că acest lucru reprezintă un semn de încredere reînnoită din partea publicului în instituție și în rolul său, încredere care a fost grav afectată de atacurile la care a fost supusă instituția în perioada 2017-2019. În 2020 s-a modificat și politica de comunicare a DNA, astfel încât numele suspectilor nu mai sunt menționate în comunicatele de presă atunci când sunt deschise anchete, limitându-se astfel expunerea publică a suspectilor.

Modificările aduse legilor justiției în perioada 2017-2019 au reprezentat un obstacol major în calea bunei funcționări a DNA, obstacol care va continua să existe atât timp cât acestea sunt în vigoare⁷⁴. Problemele generale cu care se confruntă sistemul judiciar au fost deosebit de dificile în cazul DNA⁷⁵. DNA s-a confruntat cu un deficit de resurse umane⁷⁶, ceea ce s-a tradus printr-o presiune asupra procurorilor într-un moment în care DNA a trebuit să răspundă provocării suplimentare de a-și dezvolta propria capacitate tehnică de punere în executare a mandatelor de supraveghere tehnică utilizând tehnici speciale de investigare⁷⁷. În plus, Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție continuă să afecteze negativ instrumentarea în mod eficace a unor cazuri de corupție la nivel înalt, întrucât intervine, în continuare, în dosarele de corupție la nivel înalt pe care le investighează DNA. Practica problematică a retragerii recursurilor în cazurile de corupție la nivel înalt a încetat după ce Curtea Constituțională a hotărât, în iulie 2020, că transferul recursurilor către SIIJ era neconstituțional⁷⁸. Există și un risc crescut de impunitate în dosarele de corupție la nivel înalt de care se ocupă SIIJ, în special din cauza ritmului lent în care se instrumentează cazurile⁷⁹. De asemenea, s-a considerat că prin soluționarea de către SIIJ a plângerilor împotriva procurorilor depuse de persoanele condamnate pentru corupție se exercită presiuni asupra procurorilor DNA. Modificările în curs ale legilor justiției, inclusiv desființarea SIIJ, vor constitui pași importanți pentru a se asigura faptul că buna funcționare a DNA este sustenabilă.

Incertitudinea continuă în ceea ce privește modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală rămâne o provocare importantă în lupta împotriva corupției. După

⁷³ Creșterea reflectă rezultatele obținute de toate instanțele care se ocupă de cazurile DNA. Referitor la 2020, Înalta Curte de Casație și Justiție raportează că au fost soluționate mai puține cauze, că o serie de cauze sunt suspendate și că au fost înregistrate mai puține cauze. De asemenea, DNA raportează o proporție mai mică de achitări în 2020, deși numărul acestora în 2019 reflectă dezincriminarea unor infracțiuni.

⁷⁴ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 10-11.

⁷⁵ Printre aspectele generale privind resursele umane din sistemul judiciar care afectează și DNA se numără restricțiile impuse delegărilor și numărul important de pensionări. Printre aspectele specifice DNA se numără faptul că cerința privind vechimea în muncă pentru a ocupa un post în cadrul DNA s-a schimbat brusc, vechimea necesară fiind în prezent de 10 ani, și că proba orală susținută la CSM pentru posturi care nu sunt de conducere se transmite în direct (spre deosebire de alte departamente de urmărire penală), ceea ce îi descurajează pe candidați. Cerința privind vechimea pentru șefii de secție este de 15 ani.

⁷⁶ În martie 2021, DNA a raportat o ocupare a posturilor de doar 75 % (131 de numiri în post și 14 posturi ocupate prin delegare dintr-un total de 145) și 2 posturi de conducere vacante. La 9 iunie 2021, DNA a publicat un concurs pentru ocuparea a 42 de posturi de procurori, atât la structura centrală, cât și la structurile teritoriale.

⁷⁷ O hotărâre a Guvernului a creat încă 90 de posturi de ofițeri și agenți de poliție judiciară.

⁷⁸ Decizia Curții Constituționale din 7 iulie 2020.

⁷⁹ Raportul de activitate al SIIJ: Eficiența SIIJ este o altă preocupare, cu 6 600 de cauze pendinte și puține cauze finalizate în 2020 (500 de cazuri clasate și 2 cazuri trimise în judecată). În cazurile de corupție la nivel înalt, eficiența scăzută este un factor de risc suplimentar în ceea ce privește impunitatea.

cum s-a subliniat în Raportul privind din 2020 statul de drept și în Raportul MCV din 2021⁸⁰, o altă provocare importantă în lupta împotriva corupției o reprezintă absența unor soluții strategice și legislative care să țină seama de ritmul rapid în care, începând din 2014⁸¹, Curtea Constituțională pronunță decizii cu implicații profunde prin care anulează sau interpretează dispoziții ale Codului penal și ale Codului de procedură penală. Este în continuare necesar să se modifice Codul penal și Codul de procedură penală⁸². Această situație a condus la creșterea obstacolelor și a insecurității juridice în ceea ce privește investigarea, urmărirea penală și sancționarea cazurilor de corupție la nivel înalt⁸³. Totodată, a avut drept consecință respingerea unor dosare în instanță, insecuritatea juridică în ceea ce privește admisibilitatea probelor, precum și reluarea anchetelor sau a proceselor⁸⁴. Impactul asupra cazurilor de corupție la nivel înalt al deciziilor Curții Constituționale cu privire la compunerea completelor de judecată formate din trei judecători pentru cazurile de corupție la nivel înalt și a completelor de recurs formate din cinci judecători de la Înalta Curte de Casație și Justiție nu s-a materializat încă⁸⁵. Într-o hotărâre recentă, Curtea de Justiție a UE a statuat că principiul supremației dreptului Uniunii se opune unei reglementări naționale de rang constituțional potrivit căreia o instanță inferioară nu este autorizată să lase neaplicată din oficiu o dispoziție națională care intră în domeniul de aplicare al MCV și care este contrară dreptului Uniunii. În cazul unei încălcări dovedite a Tratatului UE sau Deciziei MCV, principiul supremației dreptului Uniunii impune instanței de trimitere să lase neaplicate dispozițiile în cauză, indiferent dacă acestea sunt de origine legislativă sau constituțională⁸⁶. O măsură importantă de politică a fost cea din februarie 2021, când Parlamentul a respins definitiv amendamentele problematice propuse cu privire la coduri în perioada 2018-2019, considerate în întregime neconstituționale de către Curtea Constituțională.

Camera Deputaților a stabilit criteriile de soluționare a cererilor de ridicare a imunității parlamentare, dar Senatul nu a făcut însă acest lucru. În iunie 2019, Camera Deputaților și-a modificat regulamentul de procedură și a făcut trimitere în mod specific la criteriile stabilite în raportul Comisiei de la Veneția privind scopul imunității parlamentare și privind ridicarea acesteia⁸⁷. Senatul nu a adoptat încă astfel de norme.

⁸⁰ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, [COM(2021) 370 final].

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, p. 10.

⁸³ DNA estimează că în 2020 cel puțin 45 de suspecți au fost achitați în urma unor decizii ale Curții Constituționale.

⁸⁴ O decizie recentă a CCR din 6 aprilie 2021 are, la rândul său, un impact asupra a cel puțin 67 de investigații în curs ale DNA, întrucât acestea vor trebui reinițiate.

⁸⁵ Deși deciziile Curții Constituționale nu se aplică retroactiv cauzelor în care a fost pronunțată o hotărâre definitivă, acestea pot avea consecințe asupra cauzelor în curs. Decizia privind completurile de judecată formate din 5 judecători a permis, în anumite condiții, introducerea de recursuri extraordinare în cauze în care se pronunțaseră hotărâri judecătorești definitive, în timp ce decizia privind completurile de judecată formate din 3 judecători ar putea implica reluarea proceselor cu un nou complet desemnat. DNA raportează că 8 dosare în care sunt implicați 41 de inculpați sunt în prezent suspendate la Înalta Curte de Casație și Justiție, că s-a reluat soluționarea în primă instanță a 10 dosare în care sunt implicați 107 inculpați și că 5 dosare în care sunt implicați 90 de inculpați sunt reluate din faza camerei preliminare. Cererile de decizie preliminară sunt pendinte la Curtea de Justiție.

⁸⁶ Hotărârea Curții de Justiție din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, punctele 251-252.

⁸⁷ Avizul CDL-AD(2014)011 al Comisiei de la Veneția. În urma recomandărilor formulate în MCV și de către GRECO. În raportul său din martie 2021, GRECO remarcă faptul că se pare că s-a eliminat cerința informală conform căreia organele de urmărire penală trebuiau să depună întregul dosar în cazul urmăririi penale a

Agencia Națională de Integritate (ANI) continuă să investigheze incompatibilitățile, conflictele de interese și averile nejustificate⁸⁸. Activitatea ANI ar urma, de asemenea, să fie facilitată printr-o modificare legislativă potrivit căreia informațiile privind activele și interesele pot fi transmise electronic⁸⁹. Această modificare a fost adoptată în iulie 2020 și se aplică din mai 2021. ANI raportează că bugetul său pe 2020 a fost suficient pentru a-și putea îndeplini sarcinile, dat fiind faptul că bugetul redus alocat inițial a fost suplimentat ulterior în cursul anului⁹⁰. ANI se confruntă cu o oarecare incertitudine în ceea ce privește funcțiile sale de conducere. Funcția de președinte este vacantă din decembrie 2019, iar mandatul vicepreședintelui expiră în cursul acestui an⁹¹. Procedurile de selecție au început în cele din urmă în aprilie 2021.

Cadrul juridic privind integritatea rămâne fragmentat. În Raportul din 2020 privind statul de drept s-au evidențiat problemele persistente cu care se confruntă cadrul legislativ în materie de integritate și nevoia de stabilitate și claritate, precum și necesitatea instituirii unui cadru robust și stabil. O serie de modificări ale legilor în materie de integritate, în special din perioada 2017-2019, au avut ca efect slăbirea capacității ANI de a-și desfășura activitatea și exacerbarea problemelor cauzate de un peisaj juridic deja fragmentat. În special două propuneri care au intrat în vigoare în 2019 au sporit și mai mult insecuritatea juridică în ceea ce privește regimul de integritate aplicabil și impunerea de sancțiuni⁹². În 2020 și 2021, Înalta Curte de Casație și Justiție a clarificat interpretarea legii. Curtea a statuat că sancțiunea se aplică chiar dacă incompatibilitatea se referă la un mandat anterior și că un termen de prescripție de trei ani ar trebui să se refere la necesitatea ca ANI să finalizeze o anchetă în termen de trei ani de la faptele care determină existența unui conflict de interese sau a unei incompatibilități (și nu la faptul că sancțiunea nu se mai aplică după trei ani)⁹³. ANI a salutat aceste decizii, care restabilesc claritatea și certitudinea în ceea ce privește posibilitatea de a impune sancțiuni după ce s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă. Consolidarea legilor privind integritatea, incompatibilitățile și conflictele de interese ar permite luarea în considerare a jurisprudenței și a politicilor de prevenire a corupției și ar asigura o bază stabilă pentru viitor.

unui ministru sau a unui fost ministru care este și parlamentar. GRECO, a patra rundă de evaluare – Al doilea raport intermediar de conformitate incluzând Raportul de urmărire a situației în urma raportului ad-hoc (regula 34).

⁸⁸ În 2020, Agenția Națională de Integritate a finalizat 1 143 de dosare, în 175 dintre acestea hotărârile rămânând definitive și irevocabile. În același an s-au aplicat 204 amenzi administrative pentru nedepunerea declarațiilor de avere și de interese în termenele prevăzute de lege, pentru neaplicarea sancțiunilor nedisciplinare după rămânerea definitivă a raportului de evaluare și pentru nerespectarea prevederilor legale.

⁸⁹ Amendamentul la Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. Începând cu 2022, transmiterea declarațiilor pe cale electronică va fi obligatorie.

⁹⁰ Bugetul inițial a fost de 34 802 000 RON, iar bugetul final a fost de 37 432 000 RON.

⁹¹ În 2020 nu s-a organizat niciun concurs, deoarece Consiliul Național de Integritate (CNI), organismul care supraveghează activitatea ANI și are competența de a organiza concursul pentru selectarea președintelui și a vicepreședintelui, nu a putut să întrunească cvorumul necesar, întrucât Senatul nu a numit noi membri din 2018. În cele din urmă, în martie 2020, Senatul a desemnat 10 membri ai CNI, iar prima reuniune a acestuia a avut loc imediat.

⁹² Prima modificare a stabilit un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină existența unui conflict de interese sau a unei incompatibilități, ceea ce a avut ca rezultat închiderea unui număr mare de dosare în curs de soluționare și a generat îndoieli cu privire la posibilitatea de a impune sancțiuni. A doua modificare a introdus un regim de sancțiuni mai puțin aspre în ceea ce privește conflictul de interese în cazul persoanelor care exercită funcții electivă publice la nivel local, care, conform evaluării ANI, nu permite aplicarea de sancțiuni disuasive.

⁹³ Decizia 74/2020 din 16 noiembrie 2020 și Decizia nr. 1/2021 din 18 ianuarie 2021 ale ICCJ.

În timpul alegerilor locale și naționale din 2020, ANI a sporit numărul de activități de sensibilizare cu privire la normele de integritate aplicabile candidaților și a pus la dispoziția autorităților relevante informații cu privire la candidații cărora li se aplică interdicția de a exercita o funcție publică. Înainte de alegerile locale din 20 septembrie 2020, ANI s-a adresat autorităților electorale centrale și locale pentru a le informa cu privire la candidații care ar putea face obiectul unei interdicții de a deține o funcție publică în urma impunerii unei sancțiuni pentru incompatibilitate sau pentru conflict de interese în mandatul anterior⁹⁴. În plus, după alegeri, ANI a trimis instanțelor care au competența de a valida mandatele persoanelor nou-alese care exercită funcții publice o listă nominală a candidaților care făceau obiectul interdicției de a ocupa o funcție publică timp de trei ani. Unora dintre candidați nu li s-a permis să se prezinte la alegeri iar altora li s-a invalidat mandatul, însă în aproximativ jumătate din cazuri instanțele au validat mandatele candidaților care făceau obiectul interdicției de a ocupa o funcție publică⁹⁵. Pentru alegerile naționale, în procesul de validare desfășurat în urma alegerilor, Comisia de validare a Senatului României a solicitat ANI să comunice hotărârile definitive și irevocabile ale instanțelor judecătorești cu privire la incompatibilitățile sau conflictele de interese ale senatorilor aleși. ANI a constatat că niciunui dintre senatorii aleși nu i se aplica interdicția de a ocupa o funcție. Camera Deputaților a solicitat punctul de vedere al ANI cu privire la potențialele incompatibilități ale mai multor deputați, în urma notificărilor transmise de aceștia⁹⁶.

Sistemul electronic PREVENT de prevenire a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice este eficace, dovadă fiind numărul conflictelor de interese detectate, care a scăzut în mod semnificativ. În 2020, sistemul PREVENT a analizat 19 140 de proceduri de achiziții publice pentru a identifica posibilele conflicte de interese. În 2020, inspectorii de integritate au emis zece avertismente de integritate în legătură cu o sumă totală de aproximativ 11,1 milioane EUR. În timpul stării de urgență declarate în contextul pandemiei de COVID-19, autorităților publice și entităților juridice în care statul este acționar principal li s-a permis să achiziționeze direct materiale și echipamente pentru combaterea pandemiei, fără obligația de publicare în sistemul electronic de achiziții publice chiar și în cazul depășirii pragului (de aproximativ 27 000 EUR) stabilit pentru publicarea în sistemul electronic. Prin urmare, aceste achiziții directe nu au fost efectuate prin sistemul electronic și nu au fost deci verificate de sistemul PREVENT. Pentru a aborda problema verificării procedurilor derulate prin achiziții directe, ANI a elaborat un mecanism menit să analizeze, pe baza informațiilor disponibile din surse publice, seturi de date privind aceste proceduri. Scopul acestui mecanism este de a identifica conflictele de interese care ar fi putut avea loc în cadrul acestor proceduri de achiziții publice în lipsa controlului asigurat de sistemul PREVENT. Până la sfârșitul lunii ianuarie 2021, cu ajutorul unei matrici a riscurilor, ANI a verificat 580 de proceduri de achiziții publice directe desfășurate în primul semestru al anului 2020 și a identificat 64 de incidente potențiale de integritate (11 % din proceduri), care vor fi analizate în continuare, fiind posibilă declanșarea procedurii din oficiu de evaluare a acestor cazuri.

⁹⁴ Peste 500 de persoane au fost vizate de o interdicție; Agenția Națională de Integritate (ANI), Comunicat privind măsurile de prevenție și conștientizare adoptate de Agenția Națională de Integritate în contextul organizării alegerilor locale 2020.

⁹⁵ Din cei 103 candidați la alegerile locale care făceau obiectul interdicției de a ocupa o funcție publică au fost aleși 65, conform informațiilor disponibile din surse oficiale, unui număr de 15 aleși nu li s-a validat mandatul, în timp ce 49 de aleși au primit permisiunea de a deține funcția în care au fost aleși.

⁹⁶ Statutul deputaților și al senatorilor prevede că un parlamentar are la dispoziție 15 zile pentru a-și notifica starea de incompatibilitate și alte 30 de zile pentru a demisiona dintr-una din funcțiile care au generat incompatibilitatea.

Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) este, în continuare, pe deplin operațională. Misiunea ANABI este de a asigura o creștere a ratei de executare a deciziilor de confiscare dispuse în procesele penale printr-o administrare eficientă a bunurilor puse sub sechestru care sunt repartizate agenției de către procurori și judecători. În 2021, ANABI și-a început al cincilea an de funcționare și își dezvoltă în continuare activitatea. Pe baza lecțiilor învățate, agenția, cu sprijinul Ministerului Justiției, a lansat o dezbatere publică pentru a promova o strategie națională pentru consolidarea sistemului de recuperare a activelor. Strategia și planul de acțiune acoperă perioada 2021-2025 și includ obiective privind sporirea capacităților de urmărire a activelor atât la nivel național, cât și la nivel internațional, consolidarea mecanismelor de cooperare între toate părțile interesate implicate, precum și dispoziții privind instituirea unui Fond național pentru prevenirea criminalității. Fondul va sprijini măsuri de protecție a victimelor, de prevenire a criminalității și de educare⁹⁷.

În Legea nr. 161/200360 și în strategiile naționale anticorupție succesive există dispoziții limitate care vizează funcționarii publici în ceea ce privește practica „ușilor turnante”. Funcționarii publici care, în exercitarea funcțiilor lor, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la întreprinderi deținute de stat nu pot să își desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de trei ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici. Cu toate acestea, nu există reglementări privind un eventual termen în care să se mențină starea de incompatibilitate pentru principalii factori de decizie.

Punerea în aplicare a codului de conduită și lipsa normelor privind activitățile de lobby pentru parlamentari reprezintă în continuare o problemă. În ceea ce privește codurile de conduită pentru parlamentari, GRECO a subliniat recent neasigurarea respectării normelor și lipsa unor norme privind modul în care parlamentarii interacționează cu lobbyiștii și privind restricții clar definite referitoare la cadouri, ospitalitate, avantaje și alte beneficii⁹⁸. Pentru a compensa regimul juridic diferit în ceea ce privește practica „ușilor turnante”, în cadrul unui proiect finanțat de UE⁹⁹ a fost elaborată o procedură model, care poate fi aplicată de toate instituțiile publice relevante,

În România este în vigoare o lege privind protecția avertizorilor de integritate începând din 2004, însă punerea sa în practică rămâne relativ limitată. La sfârșitul anului 2020, Ministerul Justiției a anunțat că este în curs de elaborare un proiect de lege de transpunere a Directivei privind protecția avertizorilor de integritate. La 5 martie 2021, proiectul de lege și expunerea de motive au fost supuse dezbaterii publice pe site-ul Ministerului Justiției.

În pofida pandemiei de COVID-19, urmărirea penală a cazurilor de corupție a rămas efecace. Organele generale de urmărire penală și DNA au acordat o atenție deosebită

⁹⁷ Înainte de decembrie 2018 erau în vigoare dispoziții similare, care au fost însă abrogate prin Ordonanța de urgență nr. 114/2018. Planul de acțiune anexat la strategie include măsuri legislative pentru extinderea mandatului agenției, precum și dispoziții privind noi instrumente de care poliția și parchetele au nevoie pentru o mai bună desfășurare a investigațiilor financiare. Aceste măsuri sunt susținute de un plan de investiții pentru noi capacități de stocare destinate sistemului judiciar și ANABI, precum și de programe de formare și de măsuri de transparență. Se preconizează că pachetul legislativ pentru punerea în aplicare a principalelor dispoziții ale strategiei va fi prezentat public în a doua jumătate a anului 2021.

⁹⁸ GRECO – a patra rundă de evaluare – Al doilea raport intermediar de conformitate incluzând Raportul de urmărire a situației în urma raportului ad-hoc (regula 34).

⁹⁹ Această procedură model a fost încărcată pe site-ul web al Strategiei Naționale Anticorupție la 18 martie 2021. Punerea în aplicare a acestei proceduri model de către instituțiile publice va fi evaluată în 2022.

posibilelor probleme legate de corupție în ceea ce privește achizițiile publice în timpul pandemiei de COVID-19. Modelele identificate în DNA se referă la cazuri de încălcare a normelor privind achizițiile publice, mituirea oferită funcționarilor publici implicați în procedurile de licitație, precum și achiziționarea de produse contrafăcute.

III. PLURALISMUL ȘI LIBERTATEA MASS-MEDIEI

Dreptul la libertatea de exprimare, precum și dreptul de acces la orice informație de interes public sunt consacrate în Constituție. Misiunea și componența autorității de reglementare a mass-mediei sunt prevăzute în Legea audiovizualului. Autoritățile au în vedere modificarea acestei legi în contextul transpunerii Directivei serviciilor mass-media audiovizuale¹⁰⁰.

Se mențin preocupările cu privire la funcționarea și bugetul Consiliului Național al Audiovizualului¹⁰¹. Consiliul Național al Audiovizualului (CNA) este autoritatea care are sarcina de a proteja interesul public în domeniul programelor audiovizuale și este instituit prin lege ca autoritate publică autonomă aflată sub control parlamentar. Activitatea CNA a fost întreruptă din februarie 2021, când mandatele a patru din unsprezece membri au expirat¹⁰², până la data de 11 mai, când noii membri au fost votați de Parlament¹⁰³. Se pare că problemele legate de bugetul acestei instituții, menționate în Raportul din 2020 privind statul de drept, sunt încă de actualitate¹⁰⁴. În martie 2021 a fost publicat, în vederea consultării publice, un proiect de lege de transpunere a Directivei (UE) 2018/1808 privind serviciile mass-media audiovizuale, care prevede necesitatea unor resurse financiare și bugetare adecvate. Proiectul de lege prevede că autoritatea ar trebui să dispună de bugetul necesar.

Lipsa unor garanții specifice pentru independența editorială și a unor norme editoriale ridică în continuare probleme. În ceea ce privește autoreglementarea în sectorul presei, nu s-au produs schimbări de la Raportul din 2020 privind statul de drept, în care au fost exprimate preocupări cu privire la faptul că nu există garanții specifice ale independenței editoriale și nici norme profesionale, prevăzute fie în legislație, fie în coduri de autoreglementare. Pandemia de COVID-19 a înrăutățit situația economică a presei scrise și a presei locale, care se confrunta deja cu dificultăți¹⁰⁵, iar aplicarea standardelor de calitate a devenit o prioritate scăzută¹⁰⁶. Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021 identifică precaritatea și condițiile nefavorabile de muncă ale jurnaliștilor ca fiind o problemă majoră continuă și evaluează influența comercială și a persoanelor care dețin

¹⁰⁰ România ocupă locul 48 în clasamentul mondial al libertății presei și locul 21 la nivelul UE. Situația a rămas relativ neschimbată în ultimii ani, din 2016 poziția din clasament variind între locul 44 și locul 49.

¹⁰¹ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 13.

¹⁰² Într-o declarație publică din 10 februarie 2021 s-a anunțat că ședințele publice ale Consiliului vor fi reluate după ce Parlamentul va numi cei patru noi membri care vor prelua mandatele vacante; a se vedea Consiliul Național al Audiovizualului (CNA), Informare de presă referitoare la ședințele publice ale CNA, 10 februarie 2021.

¹⁰³ Pagina de media, „Oficial. Parlamentul a votat noii membri CNA: Mircea Toma, unul dintre ei”, 11 mai 2021.

¹⁰⁴ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România. În Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021, Raportul de țară pentru România, p. 13, se constată, de asemenea, că CNA dispune de o finanțare limitată.

¹⁰⁵ Centrul pentru jurnalism independent (2020), Libertăți fundamentale sub asediu, 2020, p. 18.

¹⁰⁶ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România.

mijloacele de comunicare în masă asupra conținutului editorial ca fiind un domeniu cu risc foarte ridicat¹⁰⁷.

În continuare, transparența cu privire la identitatea persoanelor care dețin instituțiile mass-media nu este deplină¹⁰⁸. După cum se menționează în Raportul din 2020 privind statul de drept, Legea audiovizualului prevede obligația CNA de a asigura transparența în ceea ce privește organizarea, funcționarea și finanțarea mass-mediei în sectorul audiovizualului. Nu se aplică norme specifice privind presa scrisă și digitală, ambele categorii fiind supuse normelor generale ale dreptului societăților comerciale privind transparența persoanelor care dețin instituțiile mass-media. Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei indică, de asemenea, existența unor lacune¹⁰⁹. În plus, normele privind protecția datelor sunt invocate pentru a evita publicarea anumitor informații privind persoanele care dețin instituțiile mass-media și care anterior erau divulgate de CNA¹¹⁰. În Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021 concentrarea mass-mediei de știri este evaluată ca fiind ridicată, în special în sectorul pieței știrilor tipărite, care este foarte mic atât din punctul de vedere al cererii, cât și din punctul de vedere al numărului de publicații¹¹¹.

Publicitatea de stat continuă să fie o sursă importantă de finanțare pentru sectorul mass-mediei. Scăderea volumului de publicitate comercială a dus la pierderi de venituri pentru mass-media, în timp ce contractele pentru publicitatea de stat par să ridice probleme legate de autonomia editorială¹¹². Părțile interesate au prezentat și alte preocupări legate de alocarea fondurilor și au menționat, de exemplu, contractele de publicitate care ar fi trebuit să se deruleze în cadrul unor evenimente în timpul pandemiei de COVID-19, când însă acestea nu s-au mai putut organiza¹¹³.

Fondurile destinate campaniilor de informare publică au reprezentat un mijloc important de sprijinire a mass-mediei în timpul pandemiei de COVID-19. Prin Ordonanța de urgență nr. 63 din 7 mai 2020¹¹⁴ s-au alocat aproximativ 50 de milioane EUR pentru campaniile mediatice guvernamentale menite să prevină răspândirea COVID-19. Cea mai mare parte a bugetului (53 %) a fost rezervată prin lege campaniilor TV. În total, 364 de solicitanți au beneficiat de schemă¹¹⁵. Aceasta a fost criticată de unele organe de presă și de

¹⁰⁷ Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021, Raport privind România, p.15; a se vedea, de asemenea, Reporteri fără Frontiere – România.

¹⁰⁸ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 14.

¹⁰⁹ În Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021, Raport privind România, p.14, se menționează ca exemplu faptul că o societate media digitală poate fi deținută de o altă societate care, la rândul său, este deținută de o entitate din străinătate cu proprietari nedivulgați.

¹¹⁰ Reporteri fără Frontiere – România.

¹¹¹ În Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021, Raport privind România, p.14, se constată că piața știrilor tipărite are foarte puțini cititori și constă în foarte puține publicații, caracterizându-se printr-o concentrare de aproape 100 % a primelor patru publicații. În plus, în proiect se indică faptul că piața știrilor digitale este foarte fragmentată (având o concentrare de piață de 37 %), în timp ce în cazul televiziunilor și al radiourilor valorile concentrării sunt mai moderate, primii patru proprietari deținând 65 % și, respectiv, 59 % din audiență. În Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei se avertizează că lipsa datelor continuă să reprezinte un obstacol în evaluarea cotelor de piață în mediul online, observându-se totuși că majoritatea românilor folosesc în continuare televiziunea ca principală sursă de știri.

¹¹² Centrul pentru jurnalism independent (2020), Libertăți fundamentale sub asediu, p. 17-18.

¹¹³ *Ibid.*, p. 19.

¹¹⁴ Ordonanța de urgență nr. 63 din 7 mai 2020 pentru organizarea și desfășurarea unor campanii de informare publică în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea COVID-19.

¹¹⁵ Informații publicate de Secretariatul General al Guvernului la 6 iulie 2020 (<https://sgg.gov.ro/new/06-07-2020-anunt/>).

alte părți interesate care au considerat că prin criteriile aplicate s-au favorizat instituțiile mass-media de mari dimensiuni și că aceste criterii încurajează conținutul de tip „momeală pentru clicuri”. Părțile interesate au subliniat, de asemenea, riscul scăderii încrederii cetățenilor în mass-media, precum și riscul ca mass-media să fie victima presiunilor politice și a autocenzurii¹¹⁶.

Persistă îngrijorări cu privire la punerea în aplicare a cadrului legal pentru accesul la informații. Legea¹¹⁷ garantează accesul mass-mediei la informații de interes public, inclusiv prin conferințe de presă care trebuie organizate în mod regulat de autoritățile publice¹¹⁸. Cu toate acestea, lipsa accesului la informații continuă să fie indicată drept o dificultate importantă pentru jurnaliști. Printre aspectele care continuă să fie raportate, inclusiv în contextul pandemiei de COVID-19, se numără întârzierile sau refuzurile de a furniza informații, neorganizarea de conferințe de presă¹¹⁹ și utilizarea normelor privind protecția datelor pentru a limita accesul la informații¹²⁰. În plus, în cazurile în care s-au contestat deciziile autorităților de a refuza furnizarea de informații, instanțele au oferit interpretări divergente în situații similare¹²¹. Pe lângă statisticile generale, începând din martie 2021, autoritățile au pus la dispoziție¹²² și au actualizat zilnic date primare privind pandemia de COVID-19. În pofida acestui efort, accesul la informații pare să fi fost îngreunat și mai mult în timpul pandemiei de COVID-19, ceea ce a determinat societatea civilă și jurnaliștii să facă apel la o mai mare transparență¹²³. Monitorizarea periodică efectuată de autoritățile române relevă faptul că administrația publică aplică divergent cadrul juridic și că organismele publice conferă o prioritate insuficientă măsurilor de transparență. Autoritățile locale înregistrează nivelurile de conformitate cele mai scăzute¹²⁴. În Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021 se indică drept factori de risc nivelul de reacție al autorităților, care rămâne instabil, și faptul că accesul la justiție pentru obținerea de despăgubiri este costisitor¹²⁵. În august 2020 s-au propus modificări ale normelor de punere în aplicare a cadrului juridic pentru a aborda unele dintre aceste provocări. Cu toate acestea, unele dintre dispozițiile propuse au fost criticate pentru că ar putea îngreuna accesul la

¹¹⁶ Centrul pentru jurnalism independent (2020), *Libertăți fundamentale sub asediu*, p. 21; Contribuția Funky Citizens la Raportul din 2021 privind statul de drept și contribuția Expert Forum la Raportul privind statul de drept din 2021; Dumitrița Holdiș (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press – The Romanian media is facing a financial and moral dilemma* (Când finanțarea publică discreditează presa – Mass-media din România se confruntă cu o dilemă financiară și morală)

¹¹⁷ Articolul 17 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

¹¹⁸ Decretul nr. 195 din 16 martie 2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României.

¹¹⁹ Centrul pentru jurnalism independent (2020), *Libertăți fundamentale sub asediu*, p. 10; *Liberties (2021) EU 2020: Demanding on Democracy* (Exigenți cu democrația); contribuția Funky Citizens la Raportul din 2021 privind statul de drept; dificultăți în obținerea de informații privind purtătorii de cuvânt au fost menționate și în timpul vizitelor în țară.

¹²⁰ *Liberties (2021), EU 2020: Demanding on Democracy*, p. 157-158; contribuția Funky Citizens la Raportul din 2021 privind statul de drept.

¹²¹ Potrivit contribuției asociației Expert Forum la Raportul privind statul de drept din 2021, acțiunile în instanță împotriva a 42 de inspectorate de poliție cu privire la datele privind amenziile și sancțiunile aplicabile în timpul pandemiei de COVID-19 au fost soluționate divergent atât în primă instanță (21 au soluționate în favoarea reclamantilor și 20 în favoarea poliției), cât și în căile de atac.

¹²² Ministerul Sănătății, *Transparența COVID-19*, <https://data.gov.ro/dataset/transparența-covid>.

¹²³ Contribuția Funky Citizens la Raportul din 2021 privind statul de drept; a se vedea, de asemenea, *Reporteri fără Frontiere – România*.

¹²⁴ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România.

¹²⁵ Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021, *Raport privind România*, p.12.

anumite informații¹²⁶. În martie 2021 s-a lansat un proiect pentru o strategie pentru managementul comunicării guvernamentale¹²⁷.

Se înregistrează în continuare procese împotriva jurnaliștilor de investigație pentru articole cu caracter presupus defăimător. Două alerte recente pe Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protejării jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor vizează hărțuirea și intimidarea unor jurnaliști¹²⁸. Un alt proces împotriva unor jurnaliști de investigație, având ca obiect publicarea unor articole referitoare la industria mondială a fotbalului cu caracter presupus defăimător, a fost respins de instanța competentă din România la începutul anului 2021.. Într-o hotărâre recentă, ca urmare a unui proces intentat de primarul unui sector din București împotriva unui ziar important pentru publicare de articole cu caracter presupus defăimător, judecătoria a decis ștergerea mai multor articole publicate de ziarul respectiv¹²⁹. Se raportează că primarul a depus și o plângere penală împotriva jurnaliștilor de la mai multe publicații pentru șantaj și constituire a unui grup infracțional organizat¹³⁰, anchetată de Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism. Societatea civilă a raportat, de asemenea, cazuri de SLAPP (acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice) împotriva jurnaliștilor, a mass-mediei sau a societății civile de către instituții publice sau oameni de afaceri¹³¹.

IV. ALTE PROBLEME INSTITUZIONALE LEGATE DE SISTEMUL DE CONTROL ȘI ECHILIBRU

România este o republică democratică reprezentativă semiprezidențială. Parlamentul României este bicameral, format din Senat (camera superioară) și Camera Deputaților (camera inferioară). Guvernul, deputații, senatorii sau un grup de cel puțin 100 000 de cetățeni au dreptul de a propune inițiative legislative¹³². Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției și este responsabilă cu controlul constituționalității legilor¹³³.

¹²⁶ Contribuția Funky Citizens la Raportul din 2021 privind statul de drept.

¹²⁷ Secretariatul General al Guvernului, 22 martie 2021, Conferința de deschidere a proiectului Strategia pentru managementul comunicării guvernamentale a României.

¹²⁸ Prima alertă se referă la un proces intentat în noiembrie 2020, în care unor jurnaliști de investigație li s-au solicitat daune de peste 488 000 EUR în legătură cu un articol privind vânzarea de măști considerate defectuoase. A doua alertă se referă la un proces intentat în martie 2021 împotriva jurnaliștilor și a organelor de presă în urma unor articole care dezvăluiau presupuse abuzuri sexuale și violuri într-un seminar teologic ortodox. Răspunsul autorităților române pentru acest din urmă caz, disponibil și pe platforma Consiliul Europei, la secțiunea dedicată României, precizează că, în prezent, cauza menționată urmează să fie soluționată în temeiul Codului civil și că acțiunea a fost introdusă de reclamant în nume propriu.

¹²⁹ Libertatea, *În procesul civil, Judecătoria Sectorului 2 a dat dreptate primarului Băluță și a decis și ștergerea articolelor despre Goleac! Decizia nu e definitivă* din 24 mai 2021.

¹³⁰ Agerpres, *Jurnalistul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depuse de primarul Sectorului 4* din 20 mai 2021; Reporteri fără Frontiere și Active Watch au trimis autorităților române o scrisoare deschisă prin care solicită o anchetă privind modul în care a fost tratată plângerea penală și raportează că „Direcția de Investigarea a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) din România a deschis o anchetă internă”.

¹³¹ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România. Au fost raportate, de asemenea, cel puțin 5 cazuri în care au fost utilizate fonduri publice pentru a acoperi costurile proceselor. În Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei se observă că există *cazuri ocazionale care ar putea fi considerate exemple ale acestui fenomen [i.e. acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice]*

¹³² Constituția României, articolul 74. Cetățenii care își exercită dreptul de a propune o inițiativă legislativă trebuie să aparțină cel puțin unui sfert din județele țării respective, iar numărul semnăturilor în sprijinul unei astfel de inițiative trebuie să fie, în fiecare dintre aceste județe sau în municipiul București, de cel puțin 5 000 de semnături.

¹³³ Constituția României, articolul 142.

Există în continuare preocupări cu privire la stabilitatea și predictibilitatea legislației. Procesul obișnuit de elaborare și adoptare a legilor este bine reglementat și include un cadru instituțional extins de control și echilibru. Cu toate acestea, după cum se menționează în Raportul din 2020 privind statul de drept¹³⁴, s-a concluzionat că sunt modificate mult prea des acte legislative cheie, în condițiile în care scopul modificărilor este adesea neclar, iar legile rezultate, contradictorii. În diverse domenii de politică, Parlamentul a inițiat și a adoptat numeroase modificări legislative ale aceluiași legi, care includeau modificări contradictorii. Consiliul Legislativ¹³⁵ menționează că modificările repetate lipsite de coerență și faptul că nu se codifică legile modificate de multe ori fac dificilă cunoașterea situației dreptului pozitiv chiar și pentru practicienii din domeniul dreptului. Întreprinderile afirmă că lipsa unei legislații stabile și previzibile constituie o problemă¹³⁶. Prin urmare, Consiliul Legislativ insistă în prezent asupra introducerii obligației de a publica o versiune consolidată a unei legi de fiecare dată când aceasta este modificată. Legea nr. 24 privind tehnica legislativă permite inițiatorului unei legi să decidă cu privire la republicarea acesteia într-o formă consolidată, dar această posibilitate este rareori utilizată. Consiliul Legislativ a inițiat, de asemenea, un proiect privind codificarea legislației¹³⁷. Cu toate acestea, din cauza procedurii parlamentare în temeiul căreia amendamentele rămân depuse până la eliminarea lor expresă, rezultă că mai multe amendamente legislative și proceduri parlamentare de lungă durată rămân deschise. Respingerea definitivă de către Parlament, în primele luni ale noii legislaturi, a unor amendamente problematice în domenii-cheie care au rămas nesoluționate din legislatura anterioară a fost considerată un pas pozitiv¹³⁸.

De la ultimul raport în domeniul justiției Guvernul nu a adoptat ordonanțe de urgență semnificative. La un referendum consultativ organizat în mai 2019, majoritatea cetățenilor au votat în favoarea interzicerii utilizării ordonanțelor de urgență ale Guvernului în domeniul justiției¹³⁹. Acest lucru a ilustrat îngrijorarea cu privire la utilizarea excesivă a ordonanțelor de urgență în acest domeniu. Din noiembrie 2019 incidența acestora a fost mică¹⁴⁰. În afara domeniului justiției, în 2020, marea majoritate a ordonanțelor de urgență au fost emise în contextul pandemiei de COVID-19¹⁴¹. În ceea ce privește procedurile din Parlament, numărul de proceduri de urgență privind principalele aspecte legate de justiție și de combaterea corupției a scăzut în mod semnificativ în 2020. În februarie 2021, Parlamentul a respins o

¹³⁴ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 16-17.

¹³⁵ Consiliul Legislativ este un organ consultativ al Parlamentului care furnizează un aviz cu privire la toate proiectele legislative noi și asigură unificarea și coordonarea sistematică a întregului corpus legislativ.

¹³⁶ Contribuția Camerei Economice Federale a Austriei la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 24. Lipsa securității juridice a fost subliniată și în contextul semestrului european; Raportul de țară din 2020 privind România din cadrul semestrului european, SWD(2020) 522 final. România se situează sub media UE în ceea ce privește stabilitatea și accesibilitatea legislației, iar părțile interesate raportează că incertitudinea cu privire la deciziile strategice și legislative a condus la percepția generală de impredictibilitate.

¹³⁷ Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România.

¹³⁸ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final.

¹³⁹ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 16.

¹⁴⁰ Printre excepții se numără (i) măsurile luate pentru a asigura funcționarea sistemului judiciar în timpul pandemiei de COVID-19; (ii) un act din februarie 2020 privind achizițiile publice care a introdus o posibilă nouă procedură disciplinară pentru judecători și care a fost declarat neconstituțional; (iii) Ordonanța de urgență din 30 decembrie 2020 de amânare a intrării în vigoare a dispozițiilor privind mărirea numărului de judecători necesari în anumite completuri de judecată, dispoziții care se preconizează că vor fi eliminate în contextul revizuirii în curs a legilor justiției.

¹⁴¹ 159 de ordonanțe de urgență au fost emise în contextul pandemiei de COVID-19, restul de 68 fiind adoptate pentru reglementarea altor măsuri.

propunere de examinare a proiectului de lege privind desființarea SIIJ printr-o procedură parlamentară de urgență.

Numărul evaluărilor impactului și al consultărilor publice înainte de adoptarea legislației rămâne limitat. În pofida eforturilor depuse de Secretariatul General al Guvernului pentru a consolida capacitatea autorităților centrale și locale de a fundamenta deciziile publice¹⁴², utilizarea instrumentelor bazate pe dovezi în procesul de elaborare a politicilor rămâne inegală și multe evaluări ale impactului reglementărilor sunt superficiale¹⁴³. Societatea civilă a raportat că multe proiecte legislative care fac obiectul unei consultări publice nu au o secțiune dedicată impactului bugetar. În 2020 au fost adoptate 65 de acte normative la nivelul Secretariatului General al Guvernului, dintre care doar 12 au fost anunțate public. Dintre cele 47 de recomandări primite, doar una a fost acceptată. 11 din cele 12 acte normative publicate au rămas neschimbate¹⁴⁴. Sectorul neguvernamental și reprezentanții mass-media participă doar sporadic la procesul de elaborare a politicilor¹⁴⁵, deși există infrastructura online pentru a le permite acest lucru. Numărul de utilizatori ai platformei de consultare online rămâne limitat¹⁴⁶. Secretariatul General al Guvernului lucrează la un catalog de ONG-uri interesate să participe la procesul decizional.

Starea de alertă a urmat stării de urgență declarate în contextul pandemiei de COVID-19, iar măsurile de urgență au făcut obiectul unui control judiciar. Starea de urgență instituită în contextul pandemiei de COVID-19 a fost ridicată la 14 mai 2020. După încetarea stării de urgență, la 15 mai a fost declarată starea de alertă¹⁴⁷, care a fost confirmată de guvern la 18 mai¹⁴⁸, inițial pentru 30 de zile. Ulterior, acesta a fost prelungită prin hotărâri succesive ale Guvernului, de fiecare dată pentru o perioadă de 30 de zile. Starea de alertă rămâne în vigoare. În urma deciziilor Curții Constituționale prin care s-a pus sub semnul întrebării temeiul juridic al stării de urgență, Parlamentul a aprobat starea de alertă declarată de Guvern¹⁴⁹. În 2020 și 2021, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a pronunțat, în ultimă instanță, prin hotărâre definitivă, cu privire la 12 cazuri referitoare la acte administrative emise în temeiul articolului 15 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic în contextul pandemiei de COVID-19. În două cazuri, instanța a dispus anularea actelor administrative¹⁵⁰.

¹⁴² Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede obligația de a efectua o evaluare preliminară a impactului propunerilor legislative, iar cerințele privind efectuarea acestor evaluări au fost detaliate în Hotărârea nr. 1361 a Guvernului din 2006. În conformitate cu dispozițiile legii menționate, toate proiectele de acte normative trebuie însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact.

¹⁴³ A se vedea Indicatorii de guvernare sustenabilă 2020, Raport privind România, p. 28-29.

¹⁴⁴ Raport anual privind transparența decizională (1 ianuarie 2020-31 decembrie 2020) Anexa nr. 20 – PS 14/2019 la nivelul Secretariatului General al Guvernului (anexa I).

¹⁴⁵ Comisia Europeană, Caracteristicile și performanța administrației publice în UE28, aprilie 2018.

¹⁴⁶ În 2020 platforma consultare.gov.ro avea un număr de 202 utilizatori.

¹⁴⁷ Hotărârea nr. 24 a Comitetului Național pentru Situații de Urgență privind aprobarea instituirii stării de alertă la nivel național și a măsurilor de prevenire și control al infecțiilor, în contextul situației epidemiologice generate de virusul SARS-CoV-2.

¹⁴⁸ Hotărârea de Guvern nr. 394 din 18 mai 2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

¹⁴⁹ Legea nr. 55/2020 din 15 mai 2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

¹⁵⁰ Contribuția României la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 44-45.

Măsurile menite să abordeze problema executării hotărârilor judecătorești și a aplicării de către administrația publică a jurisprudenței generate de instanțele judecătorești nu au fost încă puse în practică. După ce a fost considerată vinovată de încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului pentru că statul sau entitățile juridice aflate în responsabilitatea statului nu s-au conformat sau s-au conformat cu întârziere hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de instanțele naționale¹⁵¹, România face în continuare obiectul unei supravegheri sporite din partea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru executarea acestei hotărâri¹⁵². În acest context, în 2019, România a propus Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei un plan de acțiune și a aprobat lista de măsuri pentru punerea în aplicare a planului de acțiune¹⁵³, care însă nu au fost puse în aplicare¹⁵⁴. Într-un memorandum din 27 noiembrie 2020, Guvernul a decis să încredințeze unui grup de lucru sarcina de a propune noi soluții juridice pentru a îndeplini toate cerințele planului de acțiune, inclusiv în ceea ce privește executarea hotărârilor ce stabilesc obligații de a da sau a face în sarcina statului sau a unor entități față de care statul este responsabil (obligații nepecuniare).

O decizie a Curții Constituționale din 8 iunie 2021 stârnește îngrijorări majore întrucât pune sub semnul întrebării principiul supremației dreptului UE. În această decizie¹⁵⁵, Curtea Constituțională nu a acceptat constatările pe care le-a făcut Curtea de Justiție a Uniunii Europene în hotărârea sa din 18 mai 2021 și a pus sub semnul întrebării, în general, principiul supremației dreptului Uniunii¹⁵⁶. Curtea Constituțională a constatat că instanțele naționale nu au competența de a examina conformitatea cu dreptul UE a dispozițiilor naționale pe care aceasta le-a declarat constituționale și că obligațiile care decurg din decizia

¹⁵¹ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 6 septembrie 2005, Grupul Săcăleanu/România, (cererea nr. 73970/01).

¹⁵² Departamentul pentru executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, Decizia CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23 din 11 martie 2021.

¹⁵³ Printre aceste măsuri se numără modificări ale cadrului juridic menite să garanteze executarea în timp util și un mecanism de supraveghere și de prevenire a executării cu întârziere a hotărârilor în care statul este debitor, care urmează să fie instituit sub auspiciile Ministerului Justiției.

¹⁵⁴ Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a solicitat din nou autorităților să furnizeze, până la 15 iunie 2021 cel târziu, o analiză cu privire la un posibil conflict între căile explorate pentru a asigura executarea hotărârilor pecuniare atunci când debitorul este o societate controlată de stat și celelalte obligații internaționale ale statului. A solicitat, de asemenea, ca autoritățile să informeze Comitetul cu privire la evoluțiile viitoare în examinarea măsurilor necesare în acest domeniu, exprimându-și profunda îngrijorare cu privire faptul că nu s-au înregistrat progrese concrete și îndemnând autoritățile să își intensifice eforturile pentru a se asigura că acest proces este finalizat rapid. A se vedea CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23, punctele 6-7.

¹⁵⁵ Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 881-889 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

¹⁵⁶ În hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 și C-379/19, punctele 251 și 252, Curtea de Justiție a UE a reamintit că „principiul supremației dreptului Uniunii impune instanței de trimitere să lase neaplicate dispozițiile în cauză, indiferent dacă acestea sunt de origine legislativă sau constituțională” și că acest principiu „trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări de rang constituțional a unui stat membru, astfel cum este interpretată de instanța constituțională a acestuia, potrivit căreia o instanță inferioară nu este autorizată să lase neaplicată din oficiu o dispoziție națională care intră în domeniul de aplicare al Deciziei 2006/928 și pe care o consideră, în lumina unei hotărâri a Curții, ca fiind contrară acestei decizii sau articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE”.

MCV nu li se aplică instanțelor naționale¹⁵⁷. Acest lucru poate constitui un obstacol semnificativ pentru instanțele chemate să aplice cerințele prevăzute de dreptul Uniunii prevăzute în hotărârea CJUE atunci când acestea se pronunță asupra unor cauze, în special dacă aceste cauze vizează SIIJ.

Autoritățile independente au continuat să își desfășoare activitatea pe tot parcursul pandemiei de COVID-19. În 2020, Avocatul Poporului¹⁵⁸ a ridicat în total 18 sesizări de neconstituționalitate (obiecții și excepții), dintre care 11 au fost admise în total sau parțial, două au fost respinse, iar patru sunt încă pendinte. Șase excepții de neconstituționalitate au vizat măsurile luate în contextul stării de urgență și al stării de alertă. Avocatul Poporului a adresat, de asemenea, în total, 65 de scrisori și recomandări mai multor miniștri cu privire la deciziile acestora privind starea de urgență și starea de alertă. La 16 iunie 2021, după ce a respins rapoartele de activitate ale Avocatului Poporului pentru ultimii trei ani, Parlamentul l-a revocat din funcție. La 29 iunie 2021, Curtea Constituțională a hotărât că demiterea Avocatului Poporului de către Parlament este neconstituțională, întrucât legea care reglementează demiterea nu oferă certitudine privind cazurile în care intervine această sancțiune și nici dreptul de a contesta revocarea în fața unei instanțe independente și imparțiale. Prin urmare, decizia de revocare a fost anulată, iar Avocatul Poporului și-a reluat funcția.

O propunere de fuzionare a Institutului Român pentru Drepturile Omului și a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este în curs de dezbatere în Parlament. După adoptarea legii de modificare a mandatului și a atribuțiilor Institutului Român pentru Drepturile Omului¹⁵⁹, președintele României a ridicat o obiecție de neconstituționalitate. În acest context, Curtea Constituțională a declarat legea neconstituțională în ansamblul său. O propunere legislativă privind fuzionarea Institutului Român pentru Drepturile Omului și a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este în curs de dezbatere în Senat. Cu toate acestea, diferențele majore în ceea ce privește statutul juridic, misiunea și mandatul acestor două instituții¹⁶⁰ creează incertitudine cu privire la fuziunea propusă¹⁶¹.

¹⁵⁷ În hotărârea sa din 18 mai 2021, Curtea de Justiție a UE a stabilit clar că România trebuie să ia măsurile adecvate pentru a îndeplini obiectivele de referință fixate în MCV, „ținând seama în mod corespunzător, în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, de rapoartele întocmite de Comisie pe baza deciziei menționate, în special de recomandările formulate în rapoartele menționate”, această obligație fiind în sarcina „fiecărui organ al statului membru în cauză”. *Ibid.*, punctele 176-178.

¹⁵⁸ Cererea de acreditare a Avocatului Poporului transmisă Rețelei Europene a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului (ENNHR) în 2020 este încă în curs de examinare.

¹⁵⁹ Raportul din 2020 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 17.

¹⁶⁰ Institutul Român pentru Drepturile Omului are statutul de organism independent cu personalitate juridică, în timp ce Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării a fost înființat ca autoritate de stat cu personalitate juridică; Misiunea Institutului Român pentru Drepturile Omului este de a asigura o mai bună cunoaștere de către organismele publice, ONG-uri și cetățenii români a aspectelor legate de drepturile omului, în timp ce misiunea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării este de a pune în aplicare principiul egalității între cetățeni, prevăzut de Constituția României, în legislația națională și internațională; în cele din urmă, Institutul Român pentru Drepturile Omului are un mandat general de a desfășura activități de cercetare, informare, formare și educație în domeniul drepturilor omului, iar Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării are un mandat limitat la domeniul punerii în aplicare a principiilor egalității și nediscriminării.

¹⁶¹ Contribuția Rețelei europene a instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 272-273.

În 2020 au intrat în vigoare noi modificări menite să faciliteze înființarea de asociații și fundații. Modificările aduse Ordonanței nr. 26/2000 a Guvernului vizează facilitarea dreptului de asociere și reducerea sarcinii birocratice asupra ONG-urilor¹⁶². În special, noile dispoziții privilegiază utilizarea documentelor electronice și raționalizarea procedurilor și a normelor de înregistrare. Deși aceste schimbări au fost considerate un progres de către mai multe organizații ale societății civile, există și critici legate în special de lipsa de coerență a modificărilor¹⁶³. Părțile interesate raportează că organizațiile societății civile au fost afectate în mod negativ de limitările dreptului la libertatea de întrunire și de asociere impuse în contextul pandemiei de COVID-19¹⁶⁴. Spațiul în care se poate desfășura societatea civilă continuă să fie considerat restrâns¹⁶⁵.

¹⁶² Contribuția Agenției pentru Drepturi Fundamentale la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 7; contribuția APADOR – Comitetului Helsinki la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 20.

¹⁶³ Contribuția Funky Citizens la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 30 și informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România.

¹⁶⁴ Contribuția APADOR – Comitetului Helsinki la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 20.

¹⁶⁵ Calificativele acordate de CIVICUS; calificativele sunt acordate conform unei scale care cuprinde cinci niveluri, definite după cum urmează: deschis, restrâns, obstrucționat, reprimat și închis.

Anexa I: Lista surselor în ordine alfabetică*

* Lista contribuțiilor primite în contextul consultării premergătoare elaborării Raportului din 2021 privind statul de drept este disponibilă pe <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agerpres, Jurnalistul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depuse de primarul Sectorului 4, 20 mai 2021, (<https://www.agerpres.ro/justitie/2021/05/20/jurnalistul-catalin-tolontan-audiat-la-diicot-in-urma-unei-plangeri-depuse-de-primarul-sectorului-4--716788>).

Centrul pentru jurnalism independent (2020), *Libertăți fundamentale sub asediu, 2020*.

Centrul pentru pluralism și libertate în mass-media (2021), *Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2021 – Raport privind România*.

Fundația Bertelsmann, *Indicatorii de guvernare sustenabilă 2020, Raport privind România* (https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Romania.pdf)

Curtea Constituțională a României, comunicatul de presă din 7 aprilie 2021 (<https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-7-aprilie-2021/>).

Consiliul Europei, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Romania* (Platforma pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor – România) (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/romania>).

Direcția Generală Comunicare (2019), *Eurobarometru Flash 482: Atitudinea întreprinderilor față de corupție în UE*.

Direcția Generală Comunicare (2020), *Eurobarometru special 502: Corupția*.

Dumitrița Holdiș (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press – The Romanian media is facing a financial and moral dilemma* (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Comisia Europeană (2018), *Caracteristicile și performanța administrației publice în UE28* (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>).

Comisia Europeană (2020), *Raportul din 2020 privind statul de drept - Situația statului de drept în Uniunea Europeană*

Comisia Europeană (2021), *Tabloul de bord privind justiția în UE*.

Expert Forum (2021), *Contribuția Expert Forum la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Funky Citizens (2021), *Contribuția Funky Citizens la Raportul din 2021 privind statul de drept*.

Secretariatul General al Guvernului (2020), *Raport anual privind transparența decizională* (1 ianuarie 2020 – 31 decembrie 2020)

Anexa nr. 20 – PS 14/2019 la nivelul Secretariatului General al Guvernului (http://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/02/19022021-SGG-Raportul-de-evaluare-a-implementarii-Legii-nr.-52_2003-in-anul-2020-.pdf).

Secretariatul General al Guvernului, (2021), *Conferința de deschidere a proiectului Strategia pentru managementul comunicării guvernamentale a României* (<http://sgg.gov.ro/1/conferinta-de-deschidere-a-proiectului-strategia-pentru-managementul-comunicarii-guvernamentale-a-romaniei-cod-sipoca-754/>).

Holdiș, Dumitrița (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press – The Romanian media is facing a financial and moral dilemma*

[\(https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/\)](https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/).

Libertatea, *În procesul civil, Judecătoria Sectorului 2 a dat dreptate primarului Băluță și a decis și ștergerea articolelor despre Goleac! Decizia nu e definitivă* din 24 mai 2021, (<https://www.libertatea.ro/stiri/in-procesul-civil-judecatoria-sectorului-2-a-dat-dreptate-primarului-baluta-si-a-decis-si-stergerea-articolelor-despre-goleac-3566580>).

Liberties (2021), *EU 2020: Demanding on Democracy* (<https://www.liberties.eu/en/stories/rule-of-law-report-2021-democracy-demanding-on-democracy/43362>)

Direcția Națională Anticorupție (DNA), Raport de activitate 2020 (<http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>)

Consiliul Național al Audiovizualului (CNA), Informare de presă referitoare la ședințele publice ale CNA, 10 februarie 2021 (<https://www.cna.ro/article/11090,11090.html>)

Agenția Națională de Integritate (ANI), Comunicat privind măsurile de prevenție și conștientizare adoptate de Agenția Națională de Integritate în contextul organizării alegerilor locale 2020 (<https://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&NewsId=3005¤tPage=4&M=NewsV2&PID=20>)

Reporteri fără Frontiere și Active Watch (2021), *Scrisoare deschisă către autoritățile române solicitând investigarea modului în care a fost soluționată o plângere penală* (<https://rsf.org/en/news/romania-open-letter-rsf-and-activewatch-denounce-judicial-pressures-investigative-journalists>).

Reporteri fără Frontiere – România (<https://rsf.org/en/romania>).

Guvernul României (2021), Contribuția României la Raportul din 2021 privind statul de drept.

Centrul pentru jurnalism independent (2020), *Libertăți fundamentale sub asediu*, 2020, p. 18, (https://cji.ro/wp-content/uploads/2020/09/Freedom-of-expression-report_final.pdf).

Anexa II: Vizita în România

În aprilie 2021, serviciile Comisiei au organizat reuniuni virtuale cu:

- Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate
- Agenția Națională de Integritate
- Asociația „Inițiativa pentru justiție”
- Asociația Judecătorilor din România
- Asociația media - Cluj
- Asocieria „Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor”
- Avocatul Poporului
- Centrul pentru jurnalism independent
- Comisia Juridică a Camerei Deputaților
- Consiliul Legislativ
- Consiliul Național al Audiovizualului
- Consiliul Superior al Magistraturii
- Direcția Națională Anticorupție
- Expert Forum
- Forumul Național al Judecătorilor din România
- Freedom House
- Funky Citizens
- Înalta Curte de Casație și Justiție
- Ministerului Justiției
- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție
- Secretariatul General al Guvernului
- Strategia națională anticorupție
- Uniunea Națională a Judecătorilor din România

* Comisia s-a întâlnit, de asemenea, cu următoarele organizații în cadrul mai multor reuniuni orizontale:

- Amnesty International
- Centrul european pentru legislație nonprofit
- Centrul european pentru libertatea presei și a mijloacelor de informare în masă
- Centrul pentru Drepturi Reproductive
- CIVICUS
- Comisia Internațională a Juriștilor
- Comitetului Helsinki -Țările de Jos
- Conferința bisericilor europene
- EuroCommerce
- Federația Europeană a Jurnaliștilor
- Federația Internațională pentru Drepturile Omului
- Forumul Civic European
- Forumul European al Tineretului
- Front Line Defenders
- Fundația Human Rights House
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Institutul de Politici Europene pentru o Societate Deschisă
- Institutul Internațional de Presă

- Parteneriatul European pentru Democrație
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporteri fără Frontiere
- Rețeaua Europeană a Federației Internaționale pentru Planificare Familială
- Societatea civilă Europa
- Transparency International EU
- Uniunea Libertăților Civile pentru Europa