

Bruxelles, 30.9.2020  
SWD(2020) 322 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

**Raportul din 2020 privind statul de drept  
Capitol consacrat situației statului de drept în România**

*care însoțește documentul*

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

**Raportul din 2020 privind statul de drept  
Situația statului de drept în Uniunea Europeană**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -  
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -  
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -  
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## **REZUMAT**

De la aderarea țării la UE în 2007, Comisia a monitorizat reformele realizate de România în domeniul justiției și al luptei anticorupție prin intermediul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV), un cadru important de urmărire a progreselor realizate în vederea îndeplinirii obiectivelor de referință stabilite.

În 2020, guvernul și-a reafirmat angajamentul de a relua reformele în domeniul justiției după regresele înregistrate în perioada 2017-2019. Acest lucru a contribuit semnificativ la detensionarea relației cu magistrații. Numirile la conducerea principalelor servicii de urmărire penală care au avut loc recent ar putea crea premisele pentru continuarea pe baze mai eficiente a activității de urmărire penală. Cu toate acestea, eforturilor în vederea modificării legislației relevante au fost înghețate pe fondul pandemiei de COVID-19 și al apropierei alegerilor naționale. Continuă să fie luate măsuri controversate, care au un impact negativ asupra independenței sistemului judiciar, cum ar fi înființarea Secției speciale pentru investigarea infracțiunilor din justiție, însărcinată exclusiv cu urmărirea penală a infracțiunilor comise de judecători și procurori. Faptul că aceste măsuri sunt în continuare aplicate sporește nesiguranța cu privire la funcționarea sistemului de justiție, mai ales din perspectiva efectului lor cumulativ. În plus, unele dintre aceste măsuri pot, de asemenea, să se reverbereze negativ asupra personalului care lucrează în domeniul justiției, cu consecințe asupra eficienței acestuia.

România dispune de un cadru strategic național cuprinzător în domeniul luptei anticorupție, bazat pe participarea largă a actorilor instituționali de la nivel național și local. În ciuda progreselor realizate de România în ultimul deceniu în domeniul luptei anticorupție, provocările cu care s-a confruntat sistemul judiciar în perioada 2017-2019 au pus sub semnul întrebării durabilitatea reformelor anticorupție. Chiar dacă în prezent pe scena politică situația este mai puțin tensionată, instituțiile-cheie trebuie să funcționeze în condiții dificile, cu consecințe negative asupra punerii în aplicare a cadrului legislativ și asupra capacității instituționale. Principalele instituții din domeniu și-au continuat activitatea, însă, din considerentele menționate mai sus, a fost dificil pentru acestea să își mențină rezultatele solide/ratele de reușită de până acum, respectiv un număr ridicat de cazuri aduse în fața justiției și de hotărâri judecătorești de condamnare în cazurile de corupție la nivel înalt. Modificările propuse a fi aduse Codului penal și Codului de procedură penală creează insecuritate cu privire la eficacitatea cadrului juridic în materie de luptă anticorupție, motiv pentru care este important să se identifice soluții juridice și la nivelul politicilor prin care să se dea curs deciziilor-cheie ale Curții Constituționale în acest domeniu. Guvernul actual și-a reafirmat angajamentul de a realiza progrese în ceea ce privește componenta preventivă prin intermediul unei Strategii naționale anticorupție cuprinzătoare.

Au fost instituite garanțiile legale relevante cu privire la libertatea și pluralismul mass-mediei, însă există probleme la nivelul punerii în aplicare și al asigurării respectării cadrului legislativ existent. Nu pare să existe o transparență deplină cu privire la identitatea proprietarilor de mijloace de informare în masă, iar autoritatea de reglementare în domeniul audiovizual, Consiliul Național al Audiovizualului, nu dispune de resursele necesare pentru a-și îndeplini în totalitate atribuțiile. Mass-media este susceptibilă să fie supusă presiunilor politice, dat fiind că, în general, nu există prevederi legale specifice care să garanteze independența editorială, în afară de unele măsuri de autoreglementare la nivel de redacție de ziar sau de editor.

Procesul obișnuit de elaborare și promulgare a legilor este bine reglementat, existând inclusiv o structură instituțională extinsă care garantează existența unui sistem de control și echilibru,

dar aceasta nu este întotdeauna eficace. Se recurge în continuare frecvent la ordonanțe de urgență ale guvernului, iar faptul că legislația este supusă unor modificări succesive neordonate are, la rândul său, un impact asupra calității legislației și a securității juridice, inclusiv asupra mediului de afaceri. Există un cadru legislativ favorabil pentru societatea civilă, care este un actor activ și a fost în măsură să ia poziție împotriva tentativelor de limitare a activităților sale. Societatea civilă a avut un rol important în apărarea statului de drept în România.

O particularitate a României este, ca și în cazul Bulgariei, aceea că mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) a fost instituit în 2007, în momentul aderării țării la Uniunea Europeană, ca măsură tranzitorie menită să faciliteze eforturile susținute ale României de a-și reforma sistemul judiciar și de a intensifica lupta împotriva corupției<sup>1</sup>. În decizia de instituire a mecanismului se prevede că MCV se va încheia atunci când toate obiectivele de referință aplicabile României vor fi îndeplinite în mod satisfăcător<sup>2</sup>. În rapoartele sale din ianuarie 2017, Comisia a adoptat o evaluare cuprinzătoare a progreselor realizate de România în cei 10 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 care, dacă sunt respectate, ar fi suficiente pentru îndeplinirea obiectivelor MCV. Dată fiind evoluția situației din România, Comisia a formulat, în noiembrie 2018, opt recomandări suplimentare. În cel mai recent raport MCV, adoptat în octombrie 2019, Comisia a concluzionat că România trebuie să continue să înregistreze progrese în îndeplinirea recomandărilor formulate în rapoartele din ianuarie 2017 și din noiembrie 2018. În 2019, instanțele judecătorești din România au adresat Curții de Justiție a UE mai multe cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare cu privire la obligațiile care revin României în temeiul MCV și pentru a da curs recomandărilor cuprinse în MCV<sup>3</sup>. Cererile respective nu au primit încă un răspuns.

## **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 apel<sup>4</sup> 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 persoane<sup>5</sup> și recursurile/apelurile introduse împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță cu privire la aceleași persoane, precum și apelurile,

<sup>1</sup> 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].

<sup>2</sup> Concluziile Consiliului privind mecanismul de cooperare și de verificare, 12 decembrie 2017 - <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/ro/pdf>. Cele patru obiective de referință care se aplică României sunt stabilite în Decizia MCV. Cel mai recent raport MCV poate fi consultat aici: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2019-swd-2019-393\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/technical-report-romania-2019-swd-2019-393_ro.pdf).

<sup>3</sup> A se vedea avizele prezentate la 23 septembrie 2020 de avocatul general Bobek în cauzele conexe C-83/19, C-127/19 și C-195/19, cauzele C-291/19 și C-355/19, precum și în cauza C-397/19.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție judecă în primă instanță cauzele legate de infracțiuni săvârșite de senatori, deputați și membri 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.

contestațiile și recursurile 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 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 (SIIJ)<sup>6</sup>. Pe lângă acestea există și parchete militare. Procurorul general și procurorii-șefi ai structurilor specializate DNA și DIICOT sunt numiți de președintele republicii, la propunerea ministrului justiției și după obținerea unui aviz fără caracter obligatoriu din partea Consiliului Superior al Magistraturii<sup>7</sup>. 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 cu verificarea conformității constituționale a legilor și cu soluționarea conflictelor de natură constituțională între autoritățile publice.

## **Independența**

**Mai multe modificări aduse legilor justiției în 2018 și 2019 continuă să stârnească îngrijorare cu privire la impactul acestora asupra independenței justiției.** Legile justiției reglementează statutul judecătorilor și al procurorilor, organizarea sistemului judiciar și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii. Modificările au intrat în vigoare în lunile iulie și octombrie 2018 și au suferit noi modificări prin ordonanțe de urgență ale guvernului. Măsurile au stârnit îngrijorare, în special fiindcă, în opinia mai multor părți interesate de la nivel național și internațional, efectul lor combinat ar putea periclita grav independența justiției<sup>8</sup>. Au fost formulate preocupări serioase în legătură cu crearea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIIJ), regimul de răspundere civilă a judecătorilor și a procurorilor, regimurile de pensionare anticipată, condițiile de intrare în profesie, precum și statutul și numirea în funcție a procurorilor de rang înalt. De la bun început, punerea în aplicare a acestor măsuri a confirmat preocupările exprimate legate de presiunile la care sunt expuși judecătorii și procurorii, precum și de independența, eficiența și calitatea justiției<sup>9</sup>. În plus, aplicarea în continuare a legilor au stârnit noi motive de îngrijorare, în plus față de cele identificate inițial<sup>10</sup>.

**Aplicarea legilor justiției modificate pentru o perioadă încă lungă de timp creează o insecuritate sporită cu privire la funcționarea sistemului de justiție.** Cu toate că și-a

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Procurorul-șef al Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție este numit printr-o procedură specială la care participă numai membrii Consiliului Superior al Magistraturii.

<sup>8</sup> Avizele Comisiei de la Veneția, CDL-PI(2018)007 și CDL-AD(2019)014.

<sup>9</sup> Rapoartele MCV din 2018 și 2019. Comisia a recomandat României să revizuiască urgent legile modificate ale justiției ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul MCV, precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO. Nu s-a dat curs deocamdată acestei recomandări formulate în cadrul MCV.

<sup>10</sup> Legate în special de regulile privind numirile în funcție la Înalta Curte de Casație și Justiție, la Inspekția Judiciară și în general de normele privind intrarea în profesie.

exprimat disponibilitatea de a purta un dialog cu magistrații și cu partidele politice în vederea retragerii prevederilor controversate, actualul guvern a subliniat și faptul că situația politică actuală nu permite asigurarea unui consens larg și a majorității necesare în parlament în sprijinul unor reforme cuprinzătoare<sup>11</sup>. Este puțin probabil ca astfel de reforme să fie lansate înainte de organizarea de noi alegeri parlamentare. Faptul că aceste modificări legislative rămân în vigoare creează insecuritate cu privire funcționarea sistemului judiciar în ansamblu și, în special, cu privire la independența, statutul și cariera magistraților. Această insecuritate este accentuată de existența unor diviziuni puternice în rândul magistraților cu privire la soluțiile care ar putea fi propuse pentru modificarea legilor justiției. În acest context, deși Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui, în virtutea atribuțiilor sale, să își asume un rol principal în această privință și să asigure consensul, activitatea sa recentă a fost marcată de disensiuni și controverse interne.

**Independența sistemului judiciar este percepută de publicul larg ca situându-se la un nivel scăzut, iar această tendință s-a înrăutățit în ultimii ani.** Independența sistemului judiciar este percepută de publicul larg ca situându-se în continuare la un nivel scăzut (37 %), tendință care s-a înrăutățit și mai mult<sup>12</sup>. În rândul întreprinderilor, percepția asupra independenței sistemului judiciar este la cote medii (53 %)<sup>13</sup>. În ambele cazuri, motivul cel mai des invocat pentru această percepție a unui nivel scăzut de independență judiciară este legat de imixtiunile sau presiunile exercitate de guvern și de politicieni asupra justiției<sup>14</sup>. Dezbaterile publice cu privire la sistemul judiciar a fost marcată de tensiuni puternice și de atacuri publice la adresa magistraților din partea politicienilor și a mass-mediei<sup>15</sup>, dar astfel de tensiuni s-au redus semnificativ sub actualul guvern. Deși Consiliul Superior al Magistraturii a reacționat la unele sesizări primite legate de apărarea independenței, a reputației și a imparțialității magistraților, activitatea generală a Consiliului în acest domeniu a fost limitată<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Informații primite în contextul vizitei efectuate în țară.

<sup>12</sup> Tabloul de bord privind justiția în UE din 2020, figura 44. 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 %).

<sup>13</sup> Figura 46, Tabloul de bord privind justiția în UE din 2020.

<sup>14</sup> Figurile 45 și 47, Tabloul de bord privind justiția în UE din 2020.

<sup>15</sup> Rapoartele MCV succesive au menționat atacurile publice la adresa judecătorilor și procurorilor din partea politicienilor și a mass-mediei [de exemplu Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2019) 499 final]. Un sondaj realizat în 2019 în rândul judecătorilor a revelat faptul că peste 50 % din respondenți s-au confruntat cu situații în care guvernul și mass-media nu le-au respectat independența (Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare, Contribuție la consultarea online a părților interesate pentru Raportul din 2020 privind statul de drept). Sondajul a fost realizat în 21 de state membre ale UE [Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (2020) - Independența și răspunderea magistraților - Sondajul RE CJ din 2019 privind independența judecătorilor, figurile 43 și 45].

<sup>16</sup> Comisia Europeană, Raportul tehnic privind România din 2019 [SWD(2019) 393 final], p. 18. Raportul autorităților române privind progresele înregistrate în cadrul MCV, februarie 2020 și iunie 2020. În plus, atunci când CSM a constatat că declarațiile sau campaniile de defăimare din presă încălcau independența magistraților sau aduceau atingere reputației unui judecător ori procuror, Consiliul Național al Audiovizualului nu a luat decât rareori măsuri, în ciuda faptului că există un protocol de colaborare cu Consiliul Superior al Magistraturii (<https://www.cna.ro/Protocol-de-colaborare-dintre.html>).

**Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIJ) își continuă activitatea, în ciuda criticilor vehemente la adresa sa.** Această secție<sup>17</sup> a fost înființată exclusiv pentru urmărirea penală a infracțiunilor comise de judecători și procurori. În plus, ea are, de asemenea, competența de a instrumenta cauzele îndreptate împotriva altor persoane fizice care sunt investigate împreună cu judecătorii sau procurorii respectivi<sup>18</sup>. Comisia de la Veneția a observat că justificarea oferită pentru crearea acestei secții nu pare să se bazez pe date factuale<sup>19</sup>, iar înființarea și activitatea sa au fost criticate atât pentru impactul lor asupra independenței magistraților, cât și pentru efectele negative pe care le-ar putea avea asupra eficacității urmăririi penale<sup>20</sup>. În plus, percepția conform căreia presiunea la care este supusă secția poate afecta independența justiției are, la rândul său, un impact negativ asupra nivelului de independență perceput, care este, în sine, o condiție esențială pentru independența justiției<sup>21</sup>. Actualul ministru al justiției a început consultările cu privire la un proiect de lege de desființare a secției și de reinstituire a modelului organizațional anterior în domeniul urmăririi penale<sup>22</sup>, însă atât pandemia de COVID-19, cât și situația politică actuală au ridicat piedici în calea acestor demersuri, iar secția continuă să funcționeze. La 21 iulie 2020, Parlamentul a respins o propunere de desființare a secției inițiată de un grup de parlamentari, aceasta primind un aviz consultativ negativ și din partea Consiliului Superior al Magistraturii<sup>23</sup>. Deși, potrivit autorităților și părților interesate, începând din luna octombrie 2019, secția a pus capăt practicii sale de a retrage recursurile introduse, iar numărul de cazuri de urmărire penală ale magistraților a scăzut, persistă temerea că secția ar putea fi utilizată ca instrument prin care să se exercite presiuni asupra magistraților. În 2019, instanțele din România au transmis Curții de Justiție a UE mai multe cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, în care era contestată compatibilitatea înființării secției cu dreptul UE, în special cu articolul 19 alineatul (1) din TUE și cu articolul 47 din Cartă<sup>24</sup>. Cererile respective nu au primit încă un răspuns.

**În 2019 au fost numiți noi șefi la conducerea serviciilor de urmărire penală, însă persistă preocupările deja exprimate în nenumărate rânduri cu privire la procedura de**

---

<sup>17</sup> Un departament distinct, creat în 2018 în cadrul Ministerului Public pentru a se ocupa de infracțiunile comise de magistrați.

<sup>18</sup> Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, art. 88 alin. (1) și (2).

<sup>19</sup> Doar un număr minor de infracțiuni de corupție sunt comise *de facto* de magistrați - șase din 997 cazuri investigate în 2017 de către Direcția Națională Anticorupție, a se vedea documentul Comisiei de la Veneția [CDL-AD(2018)017], punctul 84.

<sup>20</sup> Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2019) 499 final; GRECO (2019), a patra rundă de evaluare - Al doilea raport intermediar privind conformitatea - România; GRECO (2019) - Raport de urmărire a situației în urma raportului ad-hoc privind România (regula 34); Avizul CDL-AD(2019)014 al Comisiei de la Veneția; Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) (2019), avizul Biroului CCJE în urma unei solicitări din partea Asociației Forumului Judecătorilor din România referitoare la situația independenței sistemului judiciar din România; și Consiliul consultativ al procurorilor europeni, avizul Biroului CCPE în urma unei solicitări din partea Mișcării române de apărare a statutului procurorilor referitoare la situația independenței procurorilor din România.

<sup>21</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 6 noiembrie 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugalia, 55391/13, 57728/13 și 74041/13, punctul 149.

<sup>22</sup> În februarie 2020, în urma unui sondaj realizat în toate instanțele și parchetele, ministrul justiției a prezentat spre consultare o propunere de desființare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care a fost pusă în stand-by din cauza pandemiei de COVID-19. La 11 iunie, a fost reînnoită invitația de a prezenta propuneri, iar la 24 iunie a avut loc o dezbatere publică, în urma unei solicitări din partea unui ONG.

<sup>23</sup> Consiliul Superior al Magistraturii a respins propunerea cu zece voturi împotriva, opt voturi pentru și o abținere.

<sup>24</sup> A se vedea avizul prezentat la 23 septembrie 2020 de avocatul general Bobek în cauzele conexe C-83/19, C-127/19 și C-195/19, precum și în cauzele C-291/19 și C-355/19.

**numire și de revocare din funcție a procurorilor de rang înalt.** În octombrie 2019, niciuna dintre persoanele numite la conducerea organelor de urmărire penală nu ocupa funcția respectivă cu titlu permanent<sup>25</sup>. Una dintre primele acțiuni ale actualului ministru al justiției a fost aceea de a organiza procedurile de selecție, cu o transparență sporită, și de a impulsiona procedurile de numire a unei conduceri permanente în fruntea organelor de urmărire penală<sup>26</sup>. Cu toate acestea, în timp ce noul procuror-șef al DNA a fost numit în urma avizului favorabil al Consiliului Superior al Magistraturii, procurorul general și procurorul-șef al DIICOT au fost numiți în ciuda unui aviz negativ al CSM. Această situație a evidențiat problemele persistente descrise anterior de Comisie, care a recomandat, în contextul MCV, necesitatea unor proceduri de numire în funcție mai solide și independente și a sugerat că o cale sigură de a ajunge la o soluție durabilă ar fi solicitarea sprijinului Comisiei de la Venetia<sup>27</sup>.

**Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a examinat legalitatea revocării din funcție, în 2018, a fostei procuroare-șef a DNA.** 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 procuroare-șef a DNA<sup>28</sup>. CEDO a statuat că fostei procuroare-șef nu i s-a dat posibilitatea să conteste în mod eficient în instanță motivele revocării sale din funcție<sup>29</sup>. În acest context, 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<sup>30</sup>. 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<sup>31</sup>. În ceea ce privește participarea magistraților la dezbaterile publice, în rapoartele MCV a fost exprimată îngrijorarea cu privire la practica Inspecției Judiciare<sup>32</sup> de a iniția proceduri disciplinare

<sup>25</sup> Procurorul-șef al DNA ocupă această funcție *ad interim* din iulie 2018, procurorul general a ieșit la pensie în aprilie 2019, iar procurorul-șef al DIICOT a demisionat în octombrie 2019.

<sup>26</sup> Criteriile de selecție, numele candidaților și procedurile au fost publicate pe site-ul web al Ministerului Justiției, iar interviurile au fost transmise în direct pe internet. Procurorul-șef al SIIJ este numit printr-o procedură diferită, gestionată de Consiliul Superior al Magistraturii. În ciuda mai multor încercări, Consiliul Superior al Magistraturii nu a putut finaliza procedura de numire în funcție a unui procuror-șef, ceea ce a accentuat diviziunile interne cu privire la existența secției.

<sup>27</sup> Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2019) 499 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.

<sup>28</sup> Revocarea din funcție a avut loc în 2018, la propunerea ministrului justiției. Întrucât Secția pentru procurori din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii a refuzat să dea un aviz favorabil propunerii, președintele republicii a refuzat să semneze decretul de revocare din funcție, ceea ce l-a determinat pe prim-ministru să adreseze o plângere Curții Constituționale, care în ultimă instanță a statuat că președintele are obligația să semneze decretul.

<sup>29</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 5 mai 2020, Kövesi/România, 3594/19, punctul 157.

<sup>30</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 5 mai 2020, Kövesi/România, 3594/19, punctul 156. A se vedea, de asemenea, CCPE (2014), Avizul nr. 9 al Consiliului consultativ al procurorilor europeni adresat Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind normele și principiile europene referitoare la procurori, punctul XII și nota explicativă nr. 73.

<sup>31</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 5 mai 2020, Kövesi/România, 3594/19, punctul 209.

<sup>32</sup> Inspectia Judiciară este un organ statutar care face parte din sistemul judiciar și funcționează ca o structură autonomă în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, fiind competentă cu inițierea și desfășurarea de cercetări disciplinare în vederea exercitării unor acțiuni disciplinare împotriva magistraților.

împotriva judecătorilor și a procurorilor care au făcut declarații publice privind reformele justiției<sup>33</sup>.

**Modificările aduse legii privind statutul judecătorilor și procurorilor au inclus modificări ale regimului răspunderii civile a judecătorilor<sup>34</sup>.** Noul regim permite Ministerului Finanțelor 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. Noul regim prevede că, pentru a stabili răspunderea civilă a unui judecător, instanța trebuie să determine în primul rând dacă hotărârea în cauză conține o eroare judiciară și dacă partea prejudiciată ar trebui să primească o despăgubire, fără ca judecătorul care a pronunțat hotărârea contestată să fie implicat în această primă procedură judiciară. Ulterior, Ministerul Finanțelor poate iniția în instanță, împotriva judecătorului în cauză, o acțiune de recuperare, pe baza propriei sale evaluări referitoare la măsura în care eroarea judiciară comisă a fost rezultatul exercitării cu rea-credință sau din neglijență gravă<sup>35</sup>, de către judecător, a atribuțiilor și a prerogativelor sale. Deși ministerul are obligația de a consulta Inspekția Judiciară cu privire la această chestiune, avizul acesteia nu este obligatoriu. Consiliul Europei a statuat că, deși poate fi legitim ca pentru prejudiciile cauzate de o hotărâre pronunțată cu rea-credință sau din neglijență gravă să se angajeze răspunderea personală a judecătorului respectiv, această posibilitate trebuie să fie limitată prin prevederea de garanții clare<sup>36</sup> pentru a-i proteja pe judecători împotriva abuzurilor și a împiedica puterea executivă să exercite o presiune nejustificată asupra judecătorilor. În acest context, au fost exprimate preocupări cu privire la competențele încredințate Ministerului de Finanțe în această privință<sup>37</sup>. 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 justiție<sup>38</sup>. O cerere de decizie preliminară privind noul regim al răspunderii civile a magistraților se află în prezent pe rolul Curții de Justiție<sup>39</sup>.

## Calitate

**Deficitul de personal din sistemul judiciar s-a accentuat.** În decembrie 2019, peste 12 % din posturile de judecător<sup>40</sup> și aproape 20 % din posturile de procuror nu erau ocupate<sup>41</sup>. Au fost exprimate preocupări legate de faptul că deficitul de personal judiciar s-ar putea accentua și mai mult odată cu intrarea în vigoare<sup>42</sup> a noului regim de pensionare anticipată prevăzut

<sup>33</sup> Rapoartele MCV din 2018 și 2019. Preocupările exprimate au fost legate în special de rolul conducerii Inspekției Judiciare în perioada respectivă. Numirea în funcție a aceluiași inspector-șef în mai 2019 nu a contribuit la îndepărtarea preocupărilor exprimate.

<sup>34</sup> Articolul 1 alineatul (151) din Legea nr. 242/2018 de modificare a articolului 96 din Legea nr. 303/2004.

<sup>35</sup> Articolul 96 alineatul (8) din Legea nr. 303/2004.

<sup>36</sup> Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, punctul 66.

<sup>37</sup> În special avizul Comisiei de la Veneția [CDL-AD (2018) 017], Raportul ad hoc al GRECO privind România (regula 34) - AdHocRep(2018)2, avizele CCJE (avizul Biroului CCJE în urma unei solicitări din partea Asociației Forumului Judecătorilor din România referitoare la situația independenței sistemului judiciar din România) și CCPE (avizul Biroului CCPE ca urmare a unei solicitări din partea Mișcării române de apărare a statutului procurorilor referitoare la independența procurorilor din România).

<sup>38</sup> Avizul Comisiei de la Veneția [CDL-AD (2018) 017], punctele 117 și 164.

<sup>39</sup> A se vedea avizul prezentat la 23 septembrie 2020 de avocatul general Bobek în cauza 397/19.

<sup>40</sup> Din totalul de 5068 de posturi de judecător, 4415 posturi au fost ocupate, iar 653 sunt vacante.

<sup>41</sup> Din totalul de 3029 de posturi de procuror, au fost ocupate 2492 de posturi și 587 sunt vacante.

<sup>42</sup> Conform modificării, magistrații ar putea să se pensioneze după 20 ani de vechime fără nicio condiție referitoare la vârstă, cu un nivel al pensiilor care s-ar putea ridica la 75 % din ultimul salariu brut, ceea ce ar constitui un stimulent pentru ca ieșirea la pensie. GRECO menționează că, potrivit estimărilor, între 1 500 și 2 000 de magistrați ar putea să se pensioneze în baza acestui regim.



pentru judecătorii de rang superior<sup>43</sup>. Deși intrarea în vigoare a regimului de pensionare anticipată a fost amânată<sup>44</sup>, aceasta nu este decât este o soluție temporară, care nu răspunde pe deplin preocupărilor exprimate<sup>45</sup>. În plus, este probabil ca problema personalului insuficient să afecteze și instanțele inferioare, întrucât noile dispoziții au prelungit perioada de formare și de stagiu pentru cei care aspiră la funcția de judecător<sup>46</sup>, iar pandemia de COVID-19 a întârziat noile proceduri de recrutare și Consiliul Superior al Magistraturii nu a propus o strategie de resurse umane. În plus, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională dispoziția de investire a Consiliului Superior al Magistraturii cu sarcina aprobării regulamentului privind organizarea și desfășurarea concursului de admitere în sistemul judiciar<sup>47</sup>, ceea ce poate antrena întârzieri suplimentare în recrutarea de noi magistrați<sup>48</sup>.

**Crearea Consiliului de management strategic în justiție nu a produs rezultatele așteptate.** În 2017, a fost înființat Consiliul de management strategic, cu responsabilitatea de a soluționa problemele strategice majore din justiție, prin reunirea în cadrul aceluiași organism a principalelor instituții cu responsabilități în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar<sup>49</sup>. Consiliului de management strategic i s-a încredințat, de asemenea, misiunea de a asigura punerea în aplicare a Planului de acțiune al Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020<sup>50</sup>, ca principal motor al reformei din justiție, ce urma să integreze avântul în favoarea reformelor insuflat de MCV. Planul de acțiune a prevăzut soluții la problemele legate de numărul insuficient de grefieri, de volumul de muncă excesiv și de întârzierile înregistrate în motivarea deciziilor. Cu toate acestea, după înființarea sa, Consiliul de management strategic nu și-a putut începe activitatea conform planului, iar planul de acțiune rămâne în continuare în mare măsură nepus în aplicare.

**România are un nivel în general bun de digitalizare a justiției și depune în continuare eforturi în vederea dezvoltării suplimentare a acestuia.** În prezent, trimiterea citațiilor și monitorizarea etapelor procedurilor judiciare se poate face online și, de asemenea,

---

<sup>43</sup> Modificările din 2018 aduse Legii nr. 303/2004.

<sup>44</sup> În temeiul Legii nr. 239/2019 din 19 decembrie 2019, intrarea în vigoare a modificărilor articolului 82 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 a fost amânată până la 1 ianuarie 2022.

<sup>45</sup> În special, Comisia de la Veneția a recomandat României să reconsidere regimul de pensionare anticipată, să efectueze o evaluare a impactului și, în cazul în care nu există argumente deosebit de convingătoare pentru introducerea acestui regim, să înlocuiască pensionarea anticipată cu alte stimulente adecvate și beneficii pentru magistrații în serviciu. Avizul Comisiei de la Veneția [CDL-AD(2018)017-e], punctul 155.

<sup>46</sup> Perioada de formare profesională inițială și de pregătire practică a celor care sunt admiși în magistratură a fost extinsă la șase ani (în loc de patru, cum prevedeau normele în vigoare). Contribuția MEDEL la Raportul din 2020 privind statul de drept.

<sup>47</sup> Decizia nr. 121/2020 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 106 lit. a) și d) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor din 9 iunie 2020. În urma acestei decizii, la 22 iunie, Ministerul Justiției a supus dezbaterii publice proiectul de lege privind concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii. <http://www.just.ro/ministerul-justitiei-supune-dezbaterii-publice-proiectul-de-lege-privind-concursul-de-admitere-la-institutul-national-al-magistraturii/>. În septembrie 2020, Ministerul Justiției a anunțat finalizarea etapei de consultare publică și pregătirea pentru adoptarea legii de către guvern și transmiterea sa în Parlament.

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

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Plan de acțiune aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 282 din 2016.

introducerea unei acțiuni se poate face prin mijloace electronice în majoritatea instanțelor<sup>51</sup>. În schimb, numai unele hotărâri sunt accesibile online<sup>52</sup>. Se depun în prezent eforturi în vederea îmbunătățirii sistemului de management al cauzelor, care va fi utilizat pentru a identifica numărul de hotărâri definitive în care instituțiile publice sunt debitori sau creditori. În prezent, este în curs o analiză menită să identifice pașii care ar trebui întreprinși pentru a moderniza sistemul, astfel încât acesta să includă funcționalități precum accesibilitatea electronică a actelor de procedură, arhivarea electronică și semnătura electronică. Analiza ar trebui să se încheie până la sfârșitul anului 2020.

## **Eficiență**

**În general, sistemul judiciar își gestionează în mod eficient volumul de lucru.** În 2018, durata procedurilor în instanțele de prim grad de jurisdicție în cauzele civile și comerciale a scăzut ușor în comparație cu 2017<sup>53</sup>, deși a rămas aproape neschimbată în cauzele de contencios administrativ<sup>54</sup>. Rata de soluționare a cauzelor a crescut și este în prezent de peste 100 %<sup>55</sup>, ceea ce înseamnă că sistemul judiciar poate să soluționeze mai multe cauze decât sunt introduse de fapt. În general, durata procedurilor în domeniul specific al dreptului UE este relativ scurtă<sup>56</sup>, cu excepția proceselor pentru infracțiunea de spălare de bani<sup>57</sup>.

**Modificările legislative care au un impact negativ asupra efectivelor de personal pot submina eforturile României de a reduce durata procedurilor judiciare.** Mai multe modificări legislative introduse în 2018 ar putea pune în pericol eforturile de reducere a duratei excesive a procedurilor în cauzele civile și penale<sup>58</sup>. Dispozițiile Codului de procedură civilă privind desfășurarea cercetării în camera de consiliu, care vizau să asigure o mai bună eficiență în gestionarea cauzelor, au fost eliminate<sup>59</sup>. Cu toate acestea, principala preocupare a fost reprezentată de modificările aduse legilor justiției, care, pe de o parte, riscă să contribuie la agravarea problemei deficitului de personal (a se vedea mai sus), dar care, pe de altă parte, impun prezența unui număr suplimentar de judecători în anumite complete de judecată<sup>60</sup> sau o vechime mai mare în funcție pentru a lucra în serviciile de urmărire penală specializate. Părțile interesate își exprimă, de asemenea, preocuparea cu privire la eficiența sistemului de justiție<sup>61</sup>. Ca răspuns la aceste preocupări, Consiliul Superior al Magistraturii a lansat două proiecte menite să identifice instrumentele necesare pentru dezvoltarea sistemului

---

<sup>51</sup> Figura 27, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2020.

<sup>52</sup> Figura 28, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2020.

<sup>53</sup> Figura 6, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2020.

<sup>54</sup> Figura 8, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2020.

<sup>55</sup> Figura 10, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2020.

<sup>56</sup> Figurile 16, 17, 18, 19 și 20, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2020.

<sup>57</sup> Figura 21, Tabloul de bord privind justiția în UE în 2020.

<sup>58</sup> România a fost considerată vinovată de încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului din cauza duratei excesive a procedurilor civile sau penale într-un număr semnificativ de cazuri și, ulterior, a propus soluții structurale la această problemă. De ex., Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 26 noiembrie 2013, Vlad/România (cererea nr. 40756/06) este un exemplu elocvent pentru cele 30 de cauze repetitive referitoare la durata excesivă a procedurilor civile și penale și lipsa unei căi de atac eficiente, și rămâne sub supravegherea strictă a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.

<sup>59</sup> Intrarea în vigoare a dispoziției respective din Codul de procedură civilă a fost amânată de mai multe ori și, în cele din urmă, a fost abrogată.

<sup>60</sup> Intrarea în vigoare a acestor dispoziții referitoare la componența completelor de judecată formate din 3 judecători (în loc de 2 judecători) a fost amânată pentru 2021 (Legea nr. 239/2019 a aprobat OUG nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției).

<sup>61</sup> Contribuția MEDEL la consultarea online a părților interesate cu privire la Raportul din 2020 privind statul de drept.

judiciar și soluționarea problemelor care sunt la originea volumului atât de mare de lucru al instanțelor<sup>62</sup>.

## **II. CADRUL ANTICORUPȚIE**

În România, cadrul legislativ și instituțional pentru lupta anticorupție este în mare măsură instituit. Actuala Strategie națională anticorupție pentru perioada 2016-2020 este în curs de a fi pusă în aplicare. Coordonarea punerii sale în aplicare este asigurată de Ministerul Justiției. 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. Există o direcție specializată anticorupție în cadrul Ministerului de Interne, cu competențe în ceea ce privește integritatea și faptele de corupție ale personalului din minister, inclusiv din rândul poliției. Agenția Națională de Integritate (ANI) este responsabilă cu monitorizarea și verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților, inclusiv în rândul tuturor funcționarilor aleși. Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) asigură gestionarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni care au fost sechestrate și confiscate.

**În Indicele de percepție a corupției al Transparency International, România a primit un scor de 44 din 100 și se situează pe locul 19 în Uniunea Europeană și pe locul 70 la nivel mondial<sup>63</sup>.** 83 % dintre respondenții români consideră că fenomenul de corupție este generalizat în România (față de o medie UE de 71 %), iar 64 % dintre respondenți se simt personal afectați de corupție în viața lor de zi cu zi (față de media UE de 26 %)<sup>64</sup>. În ceea ce privește întreprinderile, 97 % dintre întreprinderi consideră că fenomenul de corupție este generalizat (față de media UE de 63 %), iar 88 % dintre întreprinderi consideră că aceasta face dificilă desfășurarea de activități economice (față de media UE de 37 %). În același timp, 58 % dintre respondenți consideră că sunt suficiente cazuri de urmărire penale care ajung în instanță pentru a avea un efect de descurajare a corupției (față de media UE de 36 %), în timp ce 37 % dintre întreprinderi consideră că persoanele și întreprinderile găsite vinovate de mituirea unui înalt funcționar au fost pedepsite în mod corespunzător (față de media UE de 31 %)<sup>65</sup>.

**România dispune de un cadru strategic național cuprinzător în domeniul luptei anticorupție, bazat pe participarea largă a diferiților actori instituționali de la nivel național și local.** Actuala Strategie Națională Anticorupție (SNA) pe perioada 2016-2020 prevede implicarea voluntară a unei părți semnificative din administrația publică, inclusiv a administrației publice locale și a întreprinderilor de stat, precum și a autorităților de aplicare a legii, a Ministerului Public, a instanțelor și a societății civile. Instrumentele de prevenire se bazează pe planuri de prevenire a corupției elaborate de fiecare instituție participantă prin autoevaluări și evaluări ale riscurilor și pe metodologii stabilite de comun acord, precum și pe evaluări *inter pares*. Eficacitatea strategiei depinde în mare măsură de voința politică, iar punerea sa în aplicare a fost destul de modestă în perioada 2017-2019, în ciuda termenelor stabilite de guvern în august 2016. În 2019, angajamentul guvernului actual de a soluționa problema corupției s-a tradus într-un nou avânt în punerea în aplicare a Strategiei naționale

<sup>62</sup> Contribuția Consiliului Superior al Magistraturii la consultarea online a părților interesate cu privire la Raportul din 2020 privind statul de drept.

<sup>63</sup> Transparency International (2020), Indicele privind percepția asupra corupției 2019.

<sup>64</sup> Eurobarometrul special 502 (2020).

<sup>65</sup> Flash Eurobarometru 482 (2019). Atitudinea întreprinderilor față de corupție în UE.

anticorupție. Nivelul de punere în aplicare a strategiei a crescut, iar măsuri preventive sunt aplicate atât la nivel național, cât și la nivel local. Ministerul Justiției a lansat, de asemenea, o evaluare a strategiei din perspectiva elaborării unei noi strategii pentru perioada următoare<sup>66</sup>.

**Eficacitatea investigării și sancționării cazurilor de corupție a suferit pe fondul presiunii exercitate asupra cadrului legislativ și instituțional.** În perioada 2013-2017, instituțiile implicate în cercetarea, urmărirea penală și judecarea cazurilor de corupție la nivel înalt și mediu au avut constant rezultate bune. În 2018 și 2019, în ciuda faptului că instituțiile au continuat să investigheze și să sancționeze infracțiunile de corupție la nivel înalt, rapoartele MCV au evidențiat o presiune sistematică asupra instituțiilor-cheie în lupta anticorupție, precum și preocupări crescânde că această presiune permanentă s-ar putea răsfrânge negativ asupra eficacității. Atât DNA, cât și procurorul general<sup>67</sup> au semnalat o serie de regresive la nivelul rezultatelor înregistrate în lupta anticorupție în 2019. Faptul că timp îndelungat funcțiile de conducere ale instituțiilor respective au fost ocupate *ad interim* a afectat capacitatea acestora de a face față presiunii constante și provocărilor recurente. Capacitatea lor instituțională a fost restrânsă și mai mult de dispozițiile din legile justiției modificate care au avut un efect nefavorabil asupra efectivelor de personal<sup>68</sup>. Înființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție a avut, de asemenea, un impact negativ asupra rezultatelor luptei anticorupție la nivel înalt<sup>69</sup>. În plus, mai multe decizii ale Curții Constituționale au avut un impact deosebit asupra proceselor pentru fapte de corupție la nivel înalt, în special deciziile privind constituirea completelor de judecată formate din trei și cinci judecători în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție<sup>70</sup>, privind metodele de supraveghere tehnică („interceptarea convorbirilor telefonice”)<sup>71</sup> și privind separarea

---

<sup>66</sup> Pe lângă evaluarea internă, Strategia națională anticorupție este evaluată și de un contractant extern.

<sup>67</sup> Informații primite în contextul vizitei efectuate în țară.

<sup>68</sup> Cum ar fi creșterile bruște ale condițiilor impuse privind vechimea în muncă în cazul procurorilor sau noile norme privind delegarea procurorilor în funcții de conducere. Impactul deficitului de personal s-a resimțit și mai mult, întrucât serviciile de urmărire penală au fost obligate în același timp să dezvolte capacități interne de supraveghere și de interceptare a comunicațiilor.

<sup>69</sup> În cauzele în care este implicat un judecător sau un procuror, secția își păstrează competența de urmărire penală și în situația în care, alături de persoanele respective sunt cercetate și alte persoane. Mai multe cazuri complexe de corupție la nivel înalt care erau investigate de DNA și care presupuneau cercetarea unor funcționari publici aleși au fost astfel transferate noii secții, în ciuda faptului că aceasta nu dispunea de suficient personal și nici de expertiza necesară. De când și-a început activitatea în octombrie 2018, secția a pronunțat un număr relativ minor de trimiteri în judecată. În plus, secția a dispus retragerea, în mai multe cazuri de corupție la nivel înalt, a căilor de atac introduse anterior de DNA. A se vedea, de asemenea, Raportul privind progresele înregistrate în cadrul MCV din 2019.

<sup>70</sup> Curtea Constituțională a României, Deciziile nr. 685/2018 și nr. 417/2019. Curtea Constituțională a hotărât că practica Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ) de a numi membri *de jure* - unul în fiecare complet de judecată (președintele sau vicepreședintele Înaltei Curți) - în componența completelor de judecată formate din cinci judecători contravine normei care prevede numirea membrilor prin tragere la sorți. Curtea Constituțională a statuat de asemenea că, încalcând legislația în vigoare, ICCJ nu și-a îndeplinit misiunea de a constitui complete de judecată specializate formate din trei judecători pentru judecarea în primă instanță a infracțiunilor de corupție. Deciziile Curții Constituționale implică posibilitatea redeschiderii procedurilor de recurs sau al rejudecării cauzelor în primă instanță, în anumite condiții menționate de Curte în deciziile respective. Mai multe cereri pentru pronunțarea unor hotărâri preliminare privind efectele juridice ale acestor decizii ale Curții Constituționale și privind compatibilitatea lor cu dreptul UE sunt în prezent pe rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene (cauzele conexe C-357/19 și C-547/19, cauza C-379/19 și cauzele conexe C-811/19 și C-840/19).

<sup>71</sup> În perioada 2016-2020, au fost pronunțate mai multe decizii. Deciziile Curții Constituționale au însemnat că, pe viitor, organele de urmărire penală nu ar trebui să mai apeleze la capacitatea tehnică și umană a serviciilor de informații pentru a colecta dovezile utilizate apoi în cadrul procedurilor penale, ci ar trebui să își dezvolte capacități proprii.

infracțiunii de abuz în serviciu de infracțiunea de corupție<sup>72</sup>. Potrivit DNA, efectele combinate ale acestor decizii sunt deosebit de grave prin faptul că favorizează abandonarea anchetelor și anularea cauzelor în instanță, anularea hotărârilor judecătorești definitive și redeschiderea proceselor pe fond, cu riscul potențial de a permite persoanelor vinovate să se sustragă de la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție. În primele luni ale anului 2020, situația pare să se fi îmbunătățit, odată cu reducerea presiunilor politice și numirea unor echipe stabile la conducerea instituțiilor. Persistă, cu toate acestea, incertitudini legate de investigațiile și procesele în curs în cauzele de corupție la nivel înalt. În perioada 2015-2019, România s-a situat pe locul doi în clasamentul statelor membre în care OLAF a derulat cele mai multe investigații (40) încheiate cu o recomandare financiară<sup>73</sup>.

**Incertitudinile persistente cu privire la modificările Codului penal și ale Codului de procedură penală periclitează lupta împotriva corupției.** O serie de modificări ale Codului penal și ale Codului de procedură penală ar fi trebuit să intre deja în vigoare<sup>74</sup>. Aceste modificări ar trebui, în special, să ofere soluții juridice și la nivelul politicilor la o serie de decizii cu un impact semnificativ pronunțate de Curtea Constituțională din 2014 până în prezent, care au anulat o parte din dispozițiile codurilor și au afectat/subminat în special eforturile de combatere a corupției și a criminalității organizate<sup>75</sup>. Cu toate acestea, în aprilie 2019, Parlamentul a adoptat prin proceduri de urgență modificările propuse ale Codului penal, ale Codului de procedură penală și ale legii speciale privind corupția, cu posibile consecințe negative asupra lupta împotriva infracționalității în general și asupra luptei anticorupție, în special. Aceste modificări, adoptate după ce în 2018 o primă încercare de șubreziere a codurilor penale a eșuat<sup>76</sup>, au atras numeroase critici și au fost declarate neconstituționale în iulie 2019<sup>77</sup>. Ele nu au intrat așadar în vigoare. Sarcina de a asigura conformitatea Codului penal și a Codului de procedură penală cu toate deciziile Curții Constituționale nu a fost încă îndeplinită. Prin urmare, persistă insecuritatea juridică și riscurile la adresa durabilității progreselor realizate în lupta împotriva corupției.

---

<sup>72</sup> Curtea Constituțională a României, Decizia din 2016. Incertitudinea legată de definirea acestei infracțiuni a dus la încetarea urmăririi penale sau la anularea unor procese în instanță. Este necesar ca legiuitorul să clarifice definiția din Codul penal, așa cum se întâmplă în cazul mai multor decizii ale Curții Constituționale.

<sup>73</sup> OLAF adresează recomandări financiare instituțiilor UE sau autorităților naționale care furnizează sau gestionează fonduri UE în vederea recuperării fondurilor UE care au fost sustrate prin fraudă de la bugetul UE. Recomandările financiare emise de OLAF în cele două domenii principale care fac obiectul gestiunii partajate (fondurile structurale și de investiții europene și agricultura) în perioada 2015-2019 au reprezentat 0,35 % din totalul plăților către România în perioada 2015-2019 (media UE-27 fiind de 0,36 %). Cu toate acestea, impactul financiar al neregulilor detectate de România a fost mai mare, respectiv de 2,92 % (Raportul OLAF pe 2019, tabelul 6).

<sup>74</sup> Rapoartele MCV au recomandat în mod repetat să se asigure o mai mare stabilitate a dispozițiilor codurilor, iar eventualele modificări să se limiteze la situațiile în care deciziile Curții Constituționale și transpunerea directivelor UE impun expres acest lucru. În Raportul MCV din 2017, Comisia a recomandat încheierea reformei Codului penal și a Codului de procedură penală, Parlamentul urmând să adopte modificările prezentate de guvern.

<sup>75</sup> A se vedea punctul anterior. Guvernele succesive au adoptat mai multe proiecte de legi și ordonanțe de urgență, dar cele mai multe fac încă obiectul discuțiilor în Parlament.

<sup>76</sup> O primă încercare nereușită de a șubrezi codurile penale a avut loc în 2018. Modificările legislative din 24 aprilie 2018 ale Codului penal și Codului de procedură penală prin procedura de urgență au fost criticate vehement. În octombrie 2018, Curtea Constituțională a statuat că multe dispoziții sunt neconstituționale. În consecință, raportul MCV din noiembrie 2018 [COM(2018) 851] a formulat o recomandare suplimentară de a revizui cele două coduri, ținând seama pe deplin de necesitatea asigurării compatibilității cu legislația UE și cu instrumentele internaționale din domeniul luptei anticorupție, precum și cu recomandările formulate în cadrul MCV și în avizul Comisiei de la Veneția [CDL-AD(2018)021].

<sup>77</sup> Curtea Constituțională a României, Decizia 466 din 29 iulie 2019.

**Persistă și alte probleme care afectează eficacitatea derulării urmăririlor penale.** O problemă specifică este legată de tragerea la răspundere a Parlamentului pentru deciziile sale privind cererile Ministerului Public de autorizare a măsurilor preventive, cum ar fi perchezițiile sau arestările, precum și privind cererile de autorizare a investigațiilor cu privire la un deputat sau senator atunci când acesta deține în același timp sau a deținut funcția de ministru. Răspunzând recomandărilor formulate de MCV și de GRECO<sup>78</sup>, Camera Deputaților și-a modificat regulamentul de procedură în 2019, făcând trimitere la criteriile stabilite de Comisia de la Veneția. Noua procedură nu a fost încă testată, iar Senatul nu are o procedură similară. Două cereri din 2019 de începere a urmăririi penale în cazul a doi foști miniștri și parlamentari au fost respinse.

**Agencia Națională de Integritate (ANI) continuă să aibă rezultate bune în activitatea sa, însă eficacitatea sa este pusă la încercare de slăbirea cadrului său legislativ și de împușinarea resurselor de care dispune.** ANI este responsabilă cu cercetarea conflictelor de interese de natură administrativă, a incompatibilităților și a averilor nejustificate, și a avut rezultate bune până acum. Sancționarea incompatibilităților și a conflictelor de interese este un element important în prevenirea corupției. ANI a pus, de asemenea, la punct instrumente solide de prevenire a conflictelor de interese de natură administrativă, în special în domeniul achizițiilor publice, și a derulat campanii generale de sensibilizare, inclusiv cu privire la alegerile naționale și locale. Rapoartele MCV anterioare 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<sup>79</sup>. Mai multe modificări legislative care au intrat în vigoare în 2019 au slăbit cadrul legislativ privind regimul incompatibilităților și conflictele de interese<sup>80</sup>. Prin urmare, ANI a trebuit să închidă numeroase anchete aflate în curs, iar alte cauze au fost anulate în instanță. ANI raportează, de asemenea, dificultăți tot mai mari în aplicarea de sancțiuni în urma hotărârilor judecătorești definitive cu privire la funcționari locali aleși, ceea ce înseamnă că nu s-au aplicat sancțiuni în urma constatării stării de incompatibilitate sau a conflictului de interese, cu consecințe asupra aplicării normelor privind integritatea în contextul alegerilor. Agenția a propus Ministerului Justiției și părților interesate să colaboreze împreună în vederea revizuirii legislației în materie de integritate și a elaborării un cadru legislativ coerent și consolidat. Deși agenția are un volum de muncă semnificativ mai mare în perioada alegerilor, bugetul său a fost redus.

**În ultimii ani, au fost introduse coduri etice și de conduită pentru membrii Parlamentului<sup>81</sup> și ai guvernului<sup>82</sup> în plus față de cele existente pentru funcția publică.** Cu

<sup>78</sup> A se vedea Recomandarea 10: „Adoptarea unor criterii obiective pentru luarea și motivarea deciziilor de ridicare a imunității parlamentarilor pentru a se asigura faptul că imunitatea nu este folosită pentru a se evita cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de corupție. De asemenea, guvernul ar putea avea în vedere modificarea legii pentru a limita imunitatea miniștrilor la perioada mandatului. Aceste măsuri ar putea fi luate cu ajutorul Comisiei de la Veneția și al GRECO. Parlamentul ar trebui să instituie un sistem de raportare periodică cu privire la deciziile adoptate de camerele sale cu privire la solicitările de ridicare a imunității și ar putea organiza o dezbatere publică, astfel încât Consiliul Superior al Magistraturii și societatea civilă să poată reacționa.” GRECO - a patra rundă de evaluare.

<sup>79</sup> În rapoartele MCV s-a exprimat regretul cu privire la absența unui cadru legislativ trainic în materie de integritate [a se vedea, de exemplu, COM(2017) 44].

<sup>80</sup> Deosebit de preocupantă este o dispoziție care stabilește un termen de prescripție de trei ani pentru faptele pe baza cărora se constată starea de incompatibilitate ori conflictul de interese. Prin urmare, ANI a trebuit să închidă aproximativ 200 de anchete și multe cauze au fost anulate în instanță, astfel încât, în prezent, nu este clar dacă se mai pot aplica sancțiuni după pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive dacă aceasta (și nu raportul ANI) survine după expirarea celor trei ani ai perioadei de prescripție.

<sup>81</sup> Parlamentul României, Decizia nr. 77/2017 privind Codul de conduită al deputaților și senatorilor.

toate acestea, eficacitatea mecanismului în a asigura respectarea Codului de conduită al parlamentarilor nu a fost încă demonstrată, întrucât doar câțiva parlamentari au făcut obiectul unor măsuri disciplinare<sup>83</sup>.

**Agencia Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) este 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 sechestrate care sunt repartizate Agenției de către procurori și judecători. De asemenea, agenția a înregistrat progrese în ceea ce privește dezvoltarea unui sistem național integrat de monitorizare a măsurilor luate de autorități în fiecare etapă a procesului de recuperare a bunurilor. În decembrie 2019, peste 30 de organizații neguvernamentale au solicitat guvernului să reîntregească mandatul ANABI prin reinstituirea dispozițiilor referitoare la „reutilizarea bunurilor confiscate pentru obiective de natură socială”<sup>84</sup>, care ar fi garantat faptul că o parte din sumele confiscate provenite din săvârșirea de infracțiuni sunt utilizate pentru finanțarea unor proiecte de prevenire a criminalității vizibile în societate<sup>85</sup>.

**România are încă din 2004 o lege specială privind protejerea avertizorilor de integritate.** Activitatea de lobby este reglementată prin acte fără caracter juridic obligatoriu, în special prin crearea unui registru de transparență pe bază de voluntariat. Fenomenul „ușilor turnante” este reglementat prin dispoziții legale specifice<sup>86</sup>. Dispozițiile legislative asigură protecția din partea autorităților publice, a instituțiilor publice și a altor entități a personalului care semnalează încălcări ale legii<sup>87</sup>. Numeroase instituții au adoptat proceduri operaționale menite să asigure punerea în aplicare a legislației privind avertizorii de integritate și a altor instrumente de integritate. Sectorul privat nu intră însă sub incidența legislației în vigoare.

### **III. PLURALISMUL MASS-MEDIEI**

Constituția consacră dreptul la libertatea de exprimare, precum și dreptul de acces la orice informație de interes public. Legea audiovizualului stabilește misiunea și componența autorității de reglementare din domeniul mediatic și îi impune obligația de a asigura transparența în ceea ce privește organizarea, funcționarea și finanțarea mass-mediei în sectorul audiovizualului<sup>88</sup>.

**Autoritatea de reglementare în domeniul mass-mediei audiovizuale este Consiliul Național al Audiovizualului (CNA).** Misiunea sa este stabilită prin Legea audiovizualului<sup>89</sup>. CNA este o autoritate publică autonomă aflată sub control parlamentar, care are rol de garant

---

<sup>82</sup> Codul de conduită al membrilor guvernului: <http://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/cod-de-conduita-al-membrilor-guvernului>.

<sup>83</sup> GRECO - a patra rundă de evaluare. În raportul MCV din 2019 se remarcă, de asemenea, faptul că, întrucât nu există dispoziții explicite privind respectarea independenței justiției, nu este clar în ce măsură codurile de conduită sunt instrumente eficiente de responsabilizare.

<sup>84</sup> În 2018, guvernul a adoptat o ordonanță de urgență care abolește reutilizarea socială a sumelor indisponibilizate. Articolul 60 din OUG nr. 114/2018 a abrogat articolul 37 din Legea nr. 318/2015.

<sup>85</sup> Centrul de Resurse Juridice: <http://www.crj.ro/apel-pest-30-de-onguri-solicita-guvernului-romaniei-inlaturarea-efectelor-destructive-ale-oug-114-2018-in-privinta-reutilizarii-sociale-a-sumelor-confiscate-din-infracțiuni/>.

<sup>86</sup> Legea nr. 161/2003; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 și Legea nr. 98/2016.

<sup>87</sup> <https://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>.

<sup>88</sup> Reporterii fără Frontiere (2020), Indicele mondial al libertății presei: România se află pe locul 48 la nivel mondial: <https://rsf.org/en/ranking>.

<sup>89</sup> Legea nr. 504/2002.

al interesului public în domeniul comunicării audiovizuale<sup>90</sup>. Deciziile și avizele CNA pot fi consultate de publicul larg pe site-ul său<sup>91</sup>. CNA este compus din 11 membri numiți de Parlament - de senatorii și deputații actuali, cu majoritate de voturi, cu un mandat de 6 ani - dintre care 3 membri, la propunerea Senatului; 3 membri la propunerea Camerei Deputaților; 2 membri la propunerea președintelui României și 3 membri la propunerea guvernului. Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei (MPM 2020) evaluează independența și eficacitatea autorității în domeniul mass-media cu risc scăzut. Se subliniază însă expertiza limitată a unora dintre membrii numiți și lipsa unui consens cu privire la norme<sup>92</sup>. Din vizita efectuată în țară reiese că bugetul alocat de stat pentru finanțarea activităților CNA a fost afectat de criza declanșată de pandemia de COVID-19, iar autoritatea nu dispune de personal suficient, în special având în vedere sarcinile suplimentare care îi revin, legate de mediul digital<sup>93</sup>.

**În ceea ce privește autoreglementarea în sectorul presei, normele profesionale sunt stabilite la nivelul redacțiilor de ziar sau al editorului.** MPM 2020 consideră îngrijorător faptul că nu există garanții specifice ale independenței editoriale și nici norme profesionale, prevăzute fie în legislație, fie prin autoreglementare.

**Nu pare să existe o transparență deplină cu privire la identitatea proprietarilor de mijloace de informare.** Legea audiovizualului<sup>94</sup> prevede obligația CNA de a asigura transparența în ceea ce privește organizarea, funcționarea și finanțarea mass-mediei în sectorul audiovizualului. Norme referitoare la transparența cu privire la identitatea proprietarilor de mijloace de informare în masă sunt prevăzute și în Legea societăților comerciale<sup>95</sup>.

**Există sesizări potrivit cărora publicitatea de stat este utilizată de stat ca metodă de exercitare a influenței.** MPM 2020 semnalează că acest lucru implică un risc ridicat la adresa pluralismului mass-mediei. Potrivit părților interesate, există lacune în legislație în ceea ce privește cerințele de publicare, acesta fiind considerat un factor care contribuie la lipsa de transparență și la potențialul de utilizare abuzivă<sup>96</sup>. De asemenea, distribuirea discreționară a fondurilor aferente publicității de stat este un instrument utilizat de autoritățile de stat pentru a influența mass-media, în special la nivel local<sup>97</sup>.

**Deși libertatea de exprimare este recunoscută de Constituție<sup>98</sup>, iar accesul la profesia de jurnalist nu este supus niciunei restricții, au fost raportate o serie de probleme care decurg din punerea în aplicare a cadrului legislativ.** MPM 2020 constată unele probleme legate de protejarea libertății de exprimare și consideră că aceste probleme tind să fie mai degrabă rezultatul unei puneri în aplicare defectuoase, decât al cadrului legislativ propriu-zis.

---

<sup>90</sup> Contribuția României la Raportul din 2020 privind statul de drept.

<sup>91</sup> Site-ul internet al Consiliului Național al Audiovizualului din România: <http://www.cna.ro/-Informa-ii-privind-licen-ele-.html>.

<sup>92</sup> Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei MPM 2020

<sup>93</sup> În acest context, ar trebui reamintit faptul că Directiva revizuită privind serviciile mass-media audiovizuale (DSMA) stabilește garanții specifice pentru independența și eficacitatea autorităților naționale de reglementare din domeniul mass-mediei. Autoritățile române au pregătit un prim proiect al legii care transpune DSMA revizuită.

<sup>94</sup> Legea audiovizualului nr. 504/2002 *Legea audiovizualului*).

<sup>95</sup> Legea nr. 31/1990.

<sup>96</sup> Contribuția Federației Europene a Jurnalismului la Raportul din 2020 privind statul de drept.

<sup>97</sup> Constatările Instrumentului de monitorizare a pluralismului mass-mediei din 2020, astfel cum au fost confirmate și clarificate în cursul vizitei efectuate în țară.

<sup>98</sup> Constituția României, articolul 30.



Legislația menită să protejeze demnitatea și reputația persoanei impune ca aceste interese să fie puse în balanță cu libertatea de exprimare. MPM 2020 raportează inconsecvențe în interpretarea legii și gravitatea sancțiunilor aplicate jurnaliștilor în acest context<sup>99</sup>. Cu toate acestea, infracțiunile de „calomnie” și „insultă” au fost dezincriminate cu ocazia revizurii Codului penal, în 2014.

**Asigurarea respectării dreptului constituțional de acces la orice informație de interes public este problematică.** MPM 2020 raportează probleme legate de asigurarea respectării acestui drept atunci când este vorba de accesul la documentele deținute de organismele publice. Conform părților interesate, adesea răspunsurile primite survin cu întârziere<sup>100</sup> și/sau sunt incomplete. Cu toate acestea, MPM 2020 raportează și că, în toate cauzele litigioase referitoare la aspecte precum accesul la informații al jurnaliștilor și utilizarea de către aceștia a documentelor sau protejarea surselor, hotărârile pronunțate în instanță sunt conforme cu jurisprudența CEDO<sup>101</sup>. Mai multe părți interesate<sup>102</sup> au făcut referire la cazuri în care legislația privind protecția datelor ar fi fost utilizată în mod abuziv pentru a limita libertatea mass-mediei. Legea română privind protecția datelor nu prevede decât posibilități limitate de derogare de la normele în vigoare pentru prelucrarea datelor cu caracter personal în scopuri jurnalistice<sup>103</sup>. MPM 2020 a considerat că „versiunea națională a RGPD” nu prevede o protecție adecvată a activității jurnalistice și a raportat un caz în care Autoritatea Națională pentru Protecția Datelor (APD) ar fi solicitat divulgarea de către un canal de știri a surselor sale.

**Au fost raportate cazuri în care jurnaliști români au făcut obiectul unor amenințări legate de activitatea lor profesională.** În 2019 și 2020, Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protejării jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor a publicat patru avertismente la adresa României: două avertismente legate de procese abuzive de defăimare, unul legat de o amenințare cu moartea primită de un jurnalist de investigație<sup>104</sup> și unul legat de o suspendare a transmisiei unui post de televiziune<sup>105</sup>.

#### **IV. ALTE PROBLEME INSTITUȚIONALE 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 legislative<sup>106</sup>.

<sup>99</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 28 iulie 2020, Monica Macovei/România (cererea nr. 53028/14), care constată o încălcare a dreptului la libertatea de exprimare și statuează că reparațiile acordate - plata unor daune-interese și obligația de a plăti pentru publicarea în ziare a hotărârii definitive - au avut efectul de a descuraja exercitarea de către reclamant a dreptului său la libera exprimare.

<sup>100</sup> Termenul de răspuns a fost prelungit de la 30 la 60 de zile. A se vedea <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>. Această prelungire este însă temporară, așa cum s-a stabilit prin Decretul prezidențial nr. 195/2020, art. 56, anexa 1, ea aplicându-se doar pe durata stării de urgență.

<sup>101</sup> Declarația reprezentantului OSCE: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>.

<sup>102</sup> Informații primite în contextul vizitei de țară efectuate în România.

<sup>103</sup> Legea nr. 190/2018, art. 7.

<sup>104</sup> Investigația cu privire la acest caz este în curs.

<sup>105</sup> Consiliul Europei, Platforma pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor. Publicate, de asemenea, pe platforma Mapping Media Freedom.

<sup>106</sup> 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.

Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției și este responsabilă cu controlul constituționalității legilor<sup>107</sup>.

**Procesul de elaborare și promulgare a legilor este bine reglementat, existând inclusiv o structură instituțională extinsă care garantează existența unui sistem de control și echilibru.** Potrivit Constituției, Parlamentul este autoritatea legislativă, în timp ce guvernul are doar competențe delegate în procesul legislativ. În cadrul unei proceduri legislative obișnuite, proiectul de act legislativ ar trebui să fie aprobat de autoritățile publice cu responsabilități în aplicarea sa și să fie supus consultării publice<sup>108</sup>. În plus, Consiliul Legislativ, un organ consultativ al Parlamentului, furnizează un aviz cu privire la toate proiectele legislative noi, asigură unificarea și coordonarea sistematică a întregului corpus legislativ și ține un registru oficial al legislației din România<sup>109</sup>. În cazul în care dreptul de inițiativă legislativă este exercitat de guvern, proiectul de lege trebuie prezentat Parlamentului, unde este discutat și adoptat de ambele camere. Președintele României promulgă legea, dar are prerogativa de a trimite legea înapoi în parlament, o singură dată, spre a fi reexaminată<sup>110</sup>. Președintele Camerei Deputaților, președintele Senatului, Guvernul, un grup de parlamentari, Înalta Curte de Casație și Justiție, președintele României sau Avocatul Poporului poate solicita o verificare *ex ante* a constituționalității legii.

**Procedura legislativă obișnuită este însă adesea escamotată prin utilizarea frecventă a ordonanțelor de urgență ale guvernului (OUG)<sup>111</sup>.** Constituția prevede că adoptarea OUG este posibilă numai în cazuri excepționale și atunci când este justificată având în vedere caracterul său urgent și că este exclusă în cazul anumitor categorii de legi, cum ar fi legile constituționale sau legile care afectează drepturile fundamentale. Cu toate acestea, diferitele guverne care s-au succedat au recurs la OUG-uri pentru a legifera în numeroase domenii, inclusiv în domeniul justiției și al chestiunilor electorale și în domenii care afectează drepturile fundamentale, ceea ce pune sub semnul întrebării calitatea legislației, securitatea juridică și respectarea separației puterilor în stat<sup>112</sup>. Spre deosebire de procedura legislativă obișnuită, în cazul OUG-urilor nu există nicio obligație de consultare și nu se poate exercita controlul instituțional<sup>113</sup>. Deși Avocatul Poporului are posibilitatea de a contesta la Curtea Constituțională recurgerea la OUG, această prerogativă a fost rar utilizată. În cadrul unui referendum consultativ desfășurat în mai 2019, organizat la inițiativa președintelui republicii<sup>114</sup>, majoritatea cetățenilor au sprijinit interzicerea adoptării de ordonanțe de urgență în domeniul justiției, precum și acordarea și altor autorități, nu numai Avocatului Poporului, a prerogativei de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională.

<sup>107</sup> Constituția României, articolul 142.

<sup>108</sup> Inițiatorul unui act legislativ are obligația de a publica proiectul de lege cu cel puțin 30 de zile înainte ca acesta să fie supus analizei, aprobării și adoptării.

<sup>109</sup> Constituția României, articolul 79.

<sup>110</sup> Constituția României, articolul 77 alineatul (2).

<sup>111</sup> OUG au forță de lege de îndată ce sunt publicate în Monitorul Oficial. Deși trebuie să fie în cele din urmă promulgate ca legi de către Parlament, nu a fost fixat un termen-limită pentru acest lucru.

<sup>112</sup> Raportul MCV din ianuarie 2017; Raportul MCV din noiembrie 2017; Raportul MCV din noiembrie 2018; Raportul MCV din octombrie 2019; Avizul CDL-AD(2018)021 al Comisiei de la Veneția; Avizul CDL-AD(2019)014 al Comisiei de la Veneția, Raportul ad-hoc privind România GRECO (2018) și A patra rundă de evaluare - Raport de evaluare GRECO (2016).

<sup>113</sup> Pot fi emise doar avize fără caracter obligatoriu (de exemplu, avizul Consiliului Legislativ)

<sup>114</sup> Întrebările formulate în cadrul referendumului au fost următoarele: „1. Sunteți de acord cu interzicerea amnistiei și a grațierilor pentru infracțiunile de corupție?; 2. Sunteți de acord cu interzicerea adoptării de către guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare și cu extinderea dreptului de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională?”.

**În contextul pandemiei de COVID-19, România a declarat starea de urgență.** Starea de urgență a fost declarată de președintele republicii la 16 martie, cu încuviințarea Parlamentului<sup>115</sup>. În acest context, România a notificat Consiliului Europei o derogare de la obligațiile care îi revin în temeiul Convenției europene a drepturilor omului<sup>116</sup>. În urma unei cereri din partea Avocatului Poporului referitoare la amenzi care puteau fi aplicate, printre altele, pentru nerespectarea normelor de carantină<sup>117</sup>, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile contestate erau neconstituționale, dat fiind că, întrucât restricționau sau afectau drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor sau ale instituțiilor fundamentale ale statului, acestea trebuiau adoptate printr-o lege, ca act oficial al Parlamentului, și nu prin intermediul unei ordonanțe de urgență<sup>118</sup>.

**Modificările legislative sunt de multe ori imprevizibile și de o calitate defectuoasă și ridică semne de întrebare din perspectiva protejării interesului public.** Conform părților interesate instituționale, sunt modificate mult prea des acte legislative cheie, în condițiile în care scopul modificărilor este adesea neclar, iar legile rezultate, contradictorii<sup>119</sup>. Modificările rapide ale legislației prin intermediul OUG-urilor și lipsa securității juridice au un efect negativ și asupra climatului investițional<sup>120</sup>. În diverse domenii de politică, parlamentul a inițiat și a adoptat în ultimii trei ani numeroase modificări legislative ale aceluiași legi, care includeau modificări contradictorii. În cursul procedurii legislative, Consiliul Legislativ își exercită adesea prerogativa de a evidenția caracterul contradictoriu al proiectelor de modificări, precum și posibilele incompatibilități cu Constituția, dar avizele sale sunt doar consultative. O mare parte din propunerile legislative adoptate de Parlament sunt atacate la Curtea Constituțională înainte să fie promulgate.

**În ciuda cadrului existent, nu se recurge într-o măsură suficientă la evaluări ale impactului și la consultări publice.** Cu toate că proiectele de acte normative sunt transmise spre analiză și aprobare autorităților publice competente numai după finalizarea consultării publice, procedura de consultare este considerată pur formală<sup>121</sup>. Cu toate acestea, numeroase autorități locale și centrale nu pun la dispoziția publicului proiectele de legi propuse și nu permit așadar dezbateră publică pe marginea acestora și invocă adesea rațiuni de urgență sau de securitate națională pentru a limita transparența<sup>122</sup>.

**Guvernul a luat măsuri pentru a îmbunătăți transparența și asumarea răspunderii.** Aceste măsuri luate la nivel național și local au scopul de a deschide administrația prin

<sup>115</sup> Decretul privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, din 16 martie 2020. Starea de urgență a fost declarată inițial pentru o perioadă de 30 de zile și a fost prelungită apoi cu încă 30 de zile. Ca urmare a deciziilor Curții Constituționale care puneau sub semnul întrebării temeiul juridic al instituirii stării de urgență și rolul Parlamentului în luarea acestei decizii, Parlamentul a adoptat Legea nr. 55/2020, prin care stabilește drepturile civile al căror exercițiu poate fi restrâns în timpul unei pandemii. După încheierea celei de-a doua perioade a stării de urgență, România a decretat la 15 mai starea de pericol.

<sup>116</sup> Reprezentanța Permanentă a României pe lângă Consiliul Europei (2020), nota verbală JJ9014C din 18 martie 2020. România a retras derogarea la 15 mai 2020 [Reprezentanța Permanentă a României pe lângă Consiliul Europei (2020), nota verbală JJ9051C din 15 mai 2020].

<sup>117</sup> Cererea privea OUG nr. 34/2020. Avocatul Poporului a invocat lipsa de claritate și de previzibilitate a textului legislativ, care nu conținea o descriere riguroasă a delictului și permitea aplicarea de sancțiuni prin ordonanțe militare.

<sup>118</sup> Decizia nr. 152/2020 din 6 mai 2020.

<sup>119</sup> Printre părțile interesate instituționale care și-au exprimat această preocupare în rapoartele MCV anterioare se numără Înalta Curte de Casație și Justiție, DNA și ANI.

<sup>120</sup> Lipsa securității juridice a fost subliniată și în contextul semestrului european; Raportul de țară pentru 2020 în cadrul semestrului european.

<sup>121</sup> Caracteristicile și performanța administrației publice în UE28: România, 2018, p. 868.

<sup>122</sup> Caracteristicile și performanța administrației publice în UE28: România, 2018, p. 872.

adoptarea unor principii și inițiative guvernamentale deschise. Guvernul a pus, de asemenea, la dispoziție o platformă de date deschise creată special în acest scop, pe care poate fi consultată de către public o listă de seturi de date deschise<sup>123</sup>. În „Cadrul de evaluare pentru administrația publică și guvernanta” elaborat de Comisie, România are un scor foarte slab în ceea ce privește calitatea datelor privind achizițiile publice și transparența procedurilor de achiziții publice<sup>124</sup>.

**Guvernul s-a angajat să elaboreze un plan de acțiune pentru a aborda problema executării hotărârilor judecătorești și a aplicării de către administrația publică a jurisprudenței generate de instanțele judecătorești.** 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 naționale<sup>125</sup>, România trebuie să instituie măsuri structurale pentru a garanta executarea de către administrația publică a hotărârilor judecătorești pecuniare și nepecuniare. România face obiectul unei supravegheri sporite din partea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru executarea acestei hotărâri<sup>126</sup>. Guvernul României a aprobat, în 3 aprilie 2019, un memorandum cu tema „Măsuri pentru garantarea executării hotărârilor judecătorești împotriva unui debitor public, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, ce vizează neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva unui debitor public”. Acest plan prevede un mecanism care să furnizeze statistici exacte pentru a permite monitorizarea viitoare.

**Autoritățile independente joacă un rol important în apărarea drepturilor fundamentale și a statului de drept.** Institutul Român pentru Drepturile Omului (IRDO) este un membru asociat neacreditat al Rețelei Europene a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului (ENNRHI)<sup>127</sup>, are un mandat de promovare și de protejare a numeroase drepturi ale omului în România. În 2020, a fost inițiată o procedură legislativă pentru a clarifica mandatul și atribuțiile IRDO, care îi conferă competența de a emite avize, la cererea comisiilor parlamentare, privind proiectele de legi sau alte aspecte referitoare la drepturile omului care sunt examinate în Parlament<sup>128</sup>. Avocatul Poporului<sup>129</sup> are misiunea de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice în relația cu autoritățile publice. Este o autoritate publică autonomă și independentă. Printre prerogativele sale se numără trimiterea legilor și a ordonanțelor guvernului, inclusiv a ordonanțelor de urgență ale guvernului, la Curtea Constituțională în vederea unui control constituțional *ex post*<sup>130</sup>.

**Societatea civilă română are un rol activ în apărarea statului de drept și a reacționat la încercările de limitare a activității organizațiilor neguvernamentale.** Libertatea de

---

<sup>123</sup> Portalul de date al guvernului: <http://data.gov.ro/>.

<sup>124</sup> Comisia Europeană (2019), „Cadrul de evaluare pentru administrația publică și guvernanta”: 2,4 din 10 puncte.

<sup>125</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 6 septembrie 2005, *Grupul Săcăleanu/România*, (cererea nr. 73970/01).

<sup>126</sup> Departamentul pentru executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului (2019), Decizia CM/Del/Dec(2019)1340/H46-15.

<sup>127</sup> Fusese acreditat anterior cu statutul C, care nu mai este un statut de acreditare valabil. Institutul Român a depus o cerere de acreditare în 2020.

<sup>128</sup> Contribuția Rețelei Europene a Instituțiilor Naționale din Domeniul Drepturilor omului la Raportul din 2020 privind statul de drept.

<sup>129</sup> Avocatul Poporului nu este membru al ENNRHI și nu este acreditat. Avocatul Poporului a depus o cerere de acreditare în 2020.

<sup>130</sup> Articolul 15 literele (h) și (i) din Legea nr. 35/1997 din 13 martie.

asociere este consacrată în Constituție, iar Ordonanța de Guvern nr. 26/2000 prevede reguli privind constituirea asociațiilor și fundațiilor<sup>131</sup>. Acest act creează cadrul pentru facilitarea accesului asociațiilor și fundațiilor la resurse private și publice, precum și a parteneriatului dintre autoritățile publice și persoanele juridice de drept privat fără scop patrimonial. Implicarea puternică a societății civile în eforturile de combatere a corupției a fost esențială pentru încurajarea reformelor. În perioada 2017-2019, societatea civilă a fost activă în criticarea unor reforme controversate<sup>132</sup> și în exprimarea unui sprijin ferm pentru statul de drept. Părțile interesate semnaleză faptul că au existat mai multe încercări de imixtiune în activitățile organizațiilor neguvernamentale<sup>133</sup>, dar că reacția comună a societății civile a împiedicat reușita acestora<sup>134</sup>. În special, părțile interesate și-au exprimat îngrijorarea că transpunerea în legislația română a normelor UE privind combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului<sup>135</sup> ar putea avea un impact negativ asupra organizațiilor neguvernamentale, respectiv prin impunerea obligației ca acestea să facă public în registrul de la Ministerul Justiției numele tuturor beneficiarilor activităților lor sau a tuturor donatorilor lor, inițiativă la care organizațiile societății civile s-au opus<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> 4173 de federații, asociații, fundații, sindicate și persoane juridice străine au fost înregistrate în registrul oficial în perioada de referință (2019-aprilie 2020).

<sup>132</sup> A se vedea secțiunea I.

<sup>133</sup> Spațiul de acțiune al societății civile este considerat a fi restrâns (calificativele acordate de CIVICUS; calificativele sunt acordate conform unei scale care cuprinde cinci niveluri, definite după cum urmează: deschis, restrâns, obstrucționat, reprimat și închis).

<sup>134</sup> Contribuția Funky Citizens la Raportul din 2020 privind statul de drept.

<sup>135</sup> Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei.

<sup>136</sup> Contribuția Funky Citizens la Raportul din 2020 privind statul de drept; contribuția Rețelei Europene a Instituțiilor Naționale din Domeniul Drepturilor Omului la Raportul din 2020 privind statul de drept.

## **Anexa I: Lista surselor în ordine alfabetică\*.**

\* *Lista contribuțiilor primite în contextul consultării premergătoare elaborării Raportului din 2020 privind statul de drept este disponibilă pe (site-ul internet al Comisiei).*

Agencia pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (2020), Comunicare către Comisia Europeană în contextul pregătirii primului raport anual privind statul de drept.

CEPEJ (2018), Sistemele judiciare europene: eficiența și calitatea justiției.

CIVICUS (2020), profilul de țară al României. <https://monitor.civicus.org/country/romania/>

Comisia europeană (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), Tabloul de bord privind justiția în UE din 2020.

Comisia Europeană (2017), Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare COM(2017) 44 final.

Comisia Europeană (2017), Raportul tehnic privind România din 2019, SWD(2017) 25 final.

Comisia Europeană (2017), Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare COM(2017) 751 final.

Comisia Europeană (2017), Raportul tehnic privind România din 2019, SWD(2017) 701 final.

Comisia Europeană (2018), Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare COM(2018) 851 final.

Comisia Europeană (2018), Raportul tehnic privind România din 2019, SWD(2018) 551 final.

Comisia Europeană (2020), Raportul OLAF pe 2019.

Comisia Europeană (2019), Cadru de evaluare pentru administrația publică și guvernantă.

Comisia Europeană (2019), Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare COM(2019) 499 final.

Comisia Europeană (2019), Raportul tehnic privind România din 2019, SWD(2019) 393 final.

Comisia Europeană (2020), Raportul de țară din cadrul semestrului european - România.

Comisia de la Veneția (2012), Avizul CDL-AD(2012)026 privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și privind Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și privind Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/200 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România.

Comisia de la Veneția (2019), Avizul privind ordonanțele de urgență nr. 7 și nr. 12 de modificare a legilor justiției.

Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) (2019), avizul Biroului CCJE în urma unei solicitări din partea Asociației Forumului Judecătorilor din România în ceea ce privește situația independenței sistemului judiciar din România.

Consiliul consultativ al procurorilor europeni (CCPE) (2019), avizul Biroului CCPE în urma unei solicitări din partea Mișcării române de apărare a statutului procurorilor în ceea ce privește situația independenței procurorilor din România.

Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri (2010), Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind judecătoria: independență, eficiență și responsabilități.

Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri (2016), Recomandarea CM/Rec(2016)4 privind protecția jurnalismului și siguranța jurnaliștilor și a altor actori media.

Consiliul Superior al Magistraturii (2020), Contribuția la consultarea online a părților interesate cu privire la Raportul din 2020 privind statul de drept. Contribuția Funky Citizens la consultarea online a părților interesate cu privire la Raportul din 2020 privind statul de drept.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, cauza C-64/16, hotărârea din 27 februarie 2018.

Direcția Generală Comunicare (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), Eurobarometru: percepția asupra independenței sistemului judiciar național din UE în rândul publicului larg.

EuroCommerce (2020), Single Market Barriers Review (Imagine de ansamblu asupra barierelor legate de piața unică).

GRECO (2014), A patra rundă de evaluare – Raport de evaluare privind prevenirea corupției în rândul parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor – România.

GRECO (2019), A patra rundă de evaluare – Raport de evaluare privind prevenirea corupției în rândul parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor – Raport de conformitate privind România.

GRECO (2019) - Raport de urmărire a situației în urma raportului ad-hoc privind România (regula 34).

Guvernul României (2020), Contribuție scrisă la Raportul din 2020 privind statul de drept.

MEDEL (2020), Contribuția la consultarea online a părților interesate cu privire la Raportul din 2020 privind statul de drept.

Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (2020), Independență și răspundere în cadrul sistemului judiciar – Sondaj realizat de RECJ privind independența judecătorilor, 2019.

Rețeaua europeană a instituțiilor naționale pentru drepturile omului (2020), Contribuția Rețelei europene a instituțiilor naționale din domeniul drepturilor omului la Raportul din 2020 privind statul de drept.

Uniunea Națională a Judecătorilor din România e.a. (2020), Raportul privind starea sistemului judiciar și a statului de drept în România.

Vizită virtuală efectuată în România în contextul Raportului din 2020 privind statul de drept.

## **Anexa II: Vizita în România**

În iunie 2020, serviciile Comisiei au organizat reuniuni virtuale cu:

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

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

- Amnesty International
- Uniunea libertăților civile pentru Europa
- Civil Society Europe
- Conferința bisericilor europene
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centrul european pentru libertatea presei și a mijloacelor de informare în masă
- Forumul Civic European
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Comisia Internațională a Juriștilor
- Federația Internațională pentru Drepturile Omului
- International Press Institute (Institutul internațional de presă)
- Platforma de învățare pe tot parcursul vieții
- Inițiativa „Open Society Justice Initiative”/Open Society European Policy Institute
- Reporteri fără frontiere
- Transparency International UE