

Bruxelles, 13.7.2022

SWD (2022) 523 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Raportul din 2022 privind statul de drept

Capitolul consacrat situației statului de drept din România

care însoțește documentul

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

Raportul din 2022 privind statul de drept

Situația statului de drept din Uniunea Europeană

REZUMAT

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

Sistemul judiciar face obiectul unor reforme structurale menite să abordeze o serie de probleme de lungă durată. Guvernul a adoptat o nouă strategie de dezvoltare a sistemului judiciar pentru perioada 2022-2025 și un plan de acțiune aferent și pune în aplicare proiecte de îmbunătățire a digitalizării sistemului judiciar, astfel cum se prevede în Planul de redresare și reziliență al României. Deși Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (SIJ) a fost desființată, continuă să existe unele preocupări legate de noul sistem pentru investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor din justiție. Normele privind sancțiunile disciplinare, precum și competențele extinse ale inspectorului-șef al Inspecției Judiciare, care nu poate fi tras la răspundere, continuă să genereze preocupări cu privire la independența sistemului judiciar. Se așteaptă ca aceste preocupări să fie abordate în contextul noilor proiecte legislative în curs de pregătire. Nu s-a înregistrat nicio îmbunătățire semnificativă în ceea ce privește numărul insuficient de magistrați. Eficiența soluționării cauzelor civile și comerciale rămâne stabilă, dar a scăzut considerabil în cazul celor administrative.

A fost adoptată Strategia națională anticorupție 2021-2025, iar punerea sa efectivă în aplicare are nevoie de sprijin politic pentru implementarea unor reforme legislative importante. Eficacitatea investigării și sancționării faptelor de corupție s-a îmbunătățit în continuare, inclusiv prin înregistrarea de progrese în ceea ce privește cazurile nesoluționate de mai mulți ani. Direcția Națională Anticorupție a continuat să își îmbunătățească bilanțul, dar

provocările operaționale, inclusiv dificultatea de a recruta procurori, rămân probleme ce trebuie soluționate. În ceea ce privește noul sistem care înlocuiește SIIJ, rămâne de văzut impactul acestuia asupra cercetării și urmăririi penale a infracțiunilor de corupție. S-au luat măsuri pentru finalizarea Codului penal revizuit. Cadrul juridic privind integritatea se menține fragmentat și nu există dispoziții uniforme aplicabile funcționarilor publici privind practica „ușilor turnante” sau norme aplicabile deputaților și senatorilor privind activitățile de lobby. Transparența modului în care sunt finanțate partidele politice este limitată. Agenția Națională de Integritate funcționează mai eficient după numirea președintelui și lansarea portalului unde se depun electronic declarațiile obligatorii de avere.

România nu a transpus încă Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, fapt ce determină întârzieri în adoptarea modificărilor necesare pentru a îmbunătăți funcționarea și eficacitatea autorității de reglementare în domeniul mass-mediei. Legea privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune face obiectul unor reforme cu obiectivul ca procesul de numire să fie mai puțin politizat și ca managementul să fie mai profesionalizat. Transparența cu privire la identitatea persoanelor care dețin instituțiile mass-media ar putea fi mai mare. Nu există suficientă transparență în ceea ce privește transmiterea de conținut plătit de partidele politice în afara campaniilor electorale, iar accesul jurnaliștilor la informații este în continuare deficitar. Cazurile de amenințări, hărțuire și violență fizică împotriva jurnaliștilor sunt mai îngrijorătoare decât anul trecut.

Continuă să ridice probleme faptul că legislația se modifică frecvent, că se utilizează cu regularitate ordonanțele de urgență și că se organizează doar în mod limitat consultări publice. Se depun eforturi pentru a îmbunătăți utilizarea evaluărilor impactului. Guvernul și-a asumat un angajament clar față de principiul supremației dreptului UE, dar persistă preocupări cu privire la contestarea acestui principiu de către Curtea Constituțională. Starea de alertă legată de pandemia de COVID-19 a fost ridicată, iar măsurile de urgență au făcut obiectul unui control. Institutul pentru Drepturile Omului face demersuri pentru a obține acreditarea ca instituție națională pentru drepturile omului. Deși societatea civilă se confruntă cu provocări generate de impactul restricțiilor legate de COVID-19 și de accesul limitat la finanțare, există planuri de simplificare a procedurilor de înregistrare pentru organizațiile neguvernamentale

(...)

II. CADRUL ANTICORUPȚIE

Strategia națională anticorupție 2021-2025 a fost adoptată în 2021, iar coordonarea punerii sale în aplicare este asigurată de Ministerul Justiției. Direcția Națională Anticorupție (DNA), care este structura de urmărire penală specializată în combaterea corupției, are competența de a investiga cazurile grave de corupție, Parchetul General investigând toate celelalte cazuri de corupție. De asemenea, DNA investighează infracțiunile comise împotriva intereselor financiare ale UE, precum și anumite categorii de infracțiuni grave de criminalitate economică și financiară. Există o direcție specializată anticorupție (DGA) în cadrul Ministerului de Interne, cu competențe în ceea ce privește integritatea și faptele de corupție ale personalului ministerului, inclusiv poliția. Agenția Națională de Integritate (ANI) desfășoară anchete administrative privind conflictele de interese, incompatibilitățile dintre activități și averile nejustificate și este responsabilă de monitorizarea și verificarea declarațiilor de avere a tuturor persoanelor care exercită funcții electivă publice. Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI) asigură gestionarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni care au fost sechestrate și confiscate și facilitează urmărirea și identificarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

(...)

Ocuparea postului de președinte al Agenției Naționale de Integritate (ANI) și lansarea portalului unde se depun electronic declarațiile obligatorii de avere a facilitat activitatea agenției. ANI continuă să investigheze incompatibilitățile, conflictele de interese și averile nejustificate¹²⁸. După mai mult de un an și jumătate fără președinte, la propunerea Consiliului Național de Integritate¹²⁹, a fost numit un nou președinte al ANI¹³⁰. Urmează să se numească un vicepreședinte. În mai 2021 a devenit operațional un sistem de transmitere electronică a informațiilor privind activele și dobânzile. Începând din ianuarie 2022, este obligatoriu ca declarațiile de avere și de interese să fie completate electronic, iar publicul să le poată consulta online¹³¹. Acest lucru sporește transparența față de public și facilitează activitatea ANI¹³². ANI își dezvoltă în prezent propria capacitate tehnologică de identificare a declarațiilor suspecte de avere și interese, pe baza unor indicatori de risc, și intenționează să colaboreze mai strâns cu Agenția Națională pentru Gestionarea Bunurilor Indisponibilizate (ANABI)¹³³.

(...)

Cadrul juridic privind integritatea rămâne fragmentat. Astfel cum s-a raportat în Raportul din 2021 privind statul de drept, hotărârile Înaltei Curți de Casație și Justiție au invalidat unele modificări ale legilor privind integritatea care au slăbit capacitatea ANI de a-și desfășura activitatea¹³⁷. În acest sens, ANI și alte părți interesate au subliniat necesitatea de a îmbunătăți în continuare stabilitatea și claritatea cadrului juridic pentru integritate¹³⁸ și de a-l moderniza¹³⁹. În prezent, șase propuneri legislative de modificare a cadrului de integritate sunt în curs de examinare de către Parlament, iar ANI a emis un aviz pozitiv numai cu privire la una dintre aceste propuneri¹⁴⁰. În planul său național de redresare și reziliență, România s-a angajat să dispună de o legislație consolidată privind integritatea până în 2024¹⁴¹. ANI a colaborat cu Transparency International și cu Ministerul Justiției pentru a continua această activitate¹⁴².

(...)

Riscurile de corupție legate de pandemie au beneficiat de mai multă atenție. Astfel cum se menționează în Raportul din 2021 privind statul de drept, Ministerul Justiției a constatat că progresele înregistrate în lupta împotriva corupției au fost inegale, în special în domeniile vulnerabile. Ca răspuns, noua Strategie anticorupție 2021-2025 conține măsuri care vizează domeniile cu risc ridicat, cum ar fi sănătatea și achizițiile publice. Acești factori de risc au fost evidenți în timpul pandemiei. Din martie 2020, DNA a înregistrat 175 de cazuri legate de pandemie, iar la sfârșitul anului 2021 existau 89 de cazuri penale legate de această chestiune. Majoritatea cazurilor vizează echipamente medicale de protecție și nereguli în ceea ce privește certificatele. De la lansarea sistemului electronic de prevenire a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice, numărul avertismentelor de integritate emise a scăzut. Odată cu lansarea sistemului „PREVENT” în 2018, au existat 69 de avertismente de integritate, 40 în 2019, 20 în 2020 și 26 în 2021, din care 16 vizau aceeași procedură de achiziții publice¹⁶⁹.

¹²⁸ În 2021, Agenția Națională de Integritate a finalizat 1329 de dosare, în 224 dintre acestea hotărârile rămânând definitive și irevocabile. În același an s-au aplicat 950 amenzi administrative pentru nedepunerea declarațiilor de avere și de interese în termenele prevăzute de lege, pentru neaplicarea sancțiunilor nedisciplinare după rămânerea definitivă a raportului de evaluare și pentru nerespectarea prevederilor legale. În 2020, au fost aplicate doar 204 amenzi. Cifre preluate din contribuția României la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 20-21.

¹²⁹ Din cei 15 membri, Consiliul a funcționat în 2021 cu doar 9 membri, pentru restul de posturi așteptându-se încă numirile.

¹³⁰ Noul președinte a exercitat funcția de vicepreședinte din 2017. Raportul Senatului României din 29 iunie 2021.

¹³¹ Pe un site-ul web dedicat <http://declaratii.integritate.eu/>. Regula se referă la declarațiile depuse începând cu 2008

¹³² Potrivit ANI, câștigurile obținute prin utilizarea tehnologiei compensează insuficiența personalului recunoscută oficial (informații primite de la ANI în contextul vizitei efectuate în România)

¹³³ Informații primite de la ANI în contextul vizitei efectuate în România

¹³⁷ Raportul din 2021 privind statul de drept, capitolul consacrat situației statului de drept din România, p. 14. Prima modificare a stabilit un termen de prescripție de trei ani pentru faptele care determină existența unui conflict de interese sau a unei incompatibilități, ceea ce a avut ca rezultat închiderea unui număr mare de dosare în curs de soluționare și a dat naștere la îndoieli cu privire la posibilitatea de a impune sancțiuni. A doua modificare a introdus un regim de sancțiuni mai puțin aspre în ceea ce privește conflictul de interese în cazul persoanelor care exercită funcții electiv publice la nivel local, regim care, conform evaluării ANI, nu permite aplicarea de sancțiuni disuasive.

¹³⁸ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, COM(2021) 370 final, p. 18

¹³⁹ ANI face referire la beneficiarii reali și la cei virtuali (informații primite de la ANI în contextul vizitei efectuate în România).

¹⁴⁰ Contribuția României la Raportul din 2021 privind statul de drept, p. 21.

¹⁴¹ Jalonul nr. 431 din planul de redresare și reziliență al României prevede: „Legile consolidate privind integritatea vor intra în vigoare. Actualizarea legislației privind integritatea se va realiza pe baza unei evaluări și analize prealabile a legilor privind integritatea, împreună cu o grupare inițială a actelor normative. În cadrul celei de a doua etape a proiectului, legile existente vor fi unificate și actualizate sau se vor propune noi acte normative.”

¹⁴² Informații primite de la ANI, CNI și Ministerul Justiției în contextul vizitei efectuate în România.

¹⁶⁹ Informații primite de la ANI în contextul vizitei efectuate în România. ANI consideră că, după cinci ani, sistemul poate face obiectul unor dezvoltări și actualizări tehnice.

Anexa II: Vizita în România

În aprilie 2022, serviciile Comisiei au organizat reuniuni virtuale cu:

- Active Watch
- Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate
- Agenția Națională de Integritate
- Asociația „Inițiativa pentru justiție”
- Asociația Judecătorilor din România
- Asociația media - Cluj
- Asocieria „Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor”
- Avocatul Poporului
- Centrul pentru Jurnalism Independent
- Comisia Juridică a Camerei Deputaților
- Consiliul Legislativ • Consiliul Național al Audiovizualului
- Consiliul Național de Integritate
- Consiliul Superior al Magistraturii
- Curtea Constituțională
- Direcția Națională Anticorupție
- Expert Forum
- Forumul Național al Judecătorilor din România
- Freedom House
- Funky Citizens
- Înalta Curte de Casație și Justiție
- Ministerul Culturii
- Ministerul Justiției
- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție
- Radio România
- Secretariatul General al Guvernului
- Societatea Română de Televiziune
- Strategia națională anticorupție
- Uniunea Barourilor
- Uniunea Națională a Judecătorilor din România

Luxembourg, 13.7.2022

SWD(2022) 523 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

2022 Rule of Law Report

Country Chapter on the rule of law situation in Romania

Accompanying the document

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions

2022 Rule of Law Report

The rule of law situation in the European Union

ABSTRACT

Since accession to the EU in 2007, Romanian reforms in the areas of justice and anticorruption have been followed by the Commission through the Cooperation and Verification Mechanism (CVM), as an important framework for progress in these areas. The CVM continues in parallel to the rule of law mechanism, of which Romania is an integral part – as any other Member State – until all benchmarks are satisfactorily met.

The justice system is undergoing structural reforms aimed at addressing a number of longstanding issues. The Government adopted a new judicial strategy and related action plan for 2022-2025 and is implementing projects to improve the digitalisation of the justice system, as planned in Romania's Recovery and Resilience Plan. While the Section for the Investigation of Offences in the Judiciary (SIJ) was dismantled, some concerns related to the new system for the investigation and prosecution of criminal offences in the judiciary remain. The rules on disciplinary sanctions as well as the extensive powers and lack of accountability of the Chief Judicial Inspector continue generating concerns for judicial independence, which are expected to be addressed by the new draft justice laws under preparation. There has been no significant improvement as regards the shortage of magistrates. The efficiency in civil and commercial cases remains stable, while decreasing considerably for administrative courts.

The Anti-Corruption Strategy for 2021-2025 was adopted and its effective implementation relies on political support to implement important legislative reforms. The effectiveness of the investigation and sanctioning of corruption further improved, including by advancing on cases that had been pending for years. The National Anti-Corruption Directorate continued to improve its track record of results, but operational challenges, including the difficulty to recruit prosecutors, remain to be solved. As concerns the new system replacing the SIJ, its impact on investigating and prosecuting corruption offences remains to be seen. Steps have been taken to finalise the revised Criminal Codes. The legal framework on integrity remains fragmented, and there are no uniform provisions on revolving doors for public servants or lobbying rules for Members of Parliament. The transparency of political party financing is limited. The appointment of the President of the National Integrity Agency and the new mandatory electronic asset declaration platform allowed the Agency to work more efficiently.

Romania has not yet transposed the Audiovisual Media Services Directive, thus delaying necessary changes to improve the functioning and effectiveness of the media regulator. Reforms to the law on the public broadcasting and radio companies are under way aiming at a less politicised appointment process and more professionalised management. Transparency of media ownership could be strengthened. There is not enough transparency on the

broadcasting of content paid for by political parties outside electoral campaigns, and access to information by journalists remains deficient. Instances of threats, harassment and physical violence against journalists are more concerning compared to last year.

Frequent changes of legislation, regular use of emergency ordinances and the limited practice of public consultations continue to raise concerns. There are efforts to improve the use of impact assessments. The Government made a clear commitment to the principle of primacy of EU law, but concerns remain regarding the challenge to this principle by the Constitutional Court. The state of alert related to the COVID-19 pandemic was lifted and the emergency measures were scrutinised. The Institute for Human Rights is seeking accreditation as National Human Rights Institution. While the civil society is facing challenges stemming from the impact of COVID-19-related restrictions and limited access to funding, there are plans to simplify registration procedures for non-governmental organisations.

(...)

II. ANTI-CORRUPTION FRAMEWORK

The National Anti-Corruption Strategy for 2021-2025 was adopted in 2021 and coordination of its implementation is ensured by the Ministry of Justice. The specialised anti-corruption prosecution, the National Anti-Corruption Directorate (DNA), has the competence to investigate serious corruption cases, while the Prosecutor-General's office investigates all other corruption cases. DNA also investigates offences committed against the financial interests of the EU as well as certain categories of serious financial and economic crime. A specialised anti-corruption directorate (DGA) exists in the Ministry of Interior, competent for integrity and corruption issues within the staff employed by the Ministry, including the police. The National Integrity Agency (ANI) carries out administrative investigations regarding conflicts of interests, incompatibilities of activities and unjustified wealth, and is responsible for the monitoring and verification of declarations of assets, including of all elected officials. The National Agency for the Management of Seized Assets (ANABI) ensures the management of seized and confiscated criminal assets, and facilitates the tracing and identification of proceeds.

(...)

The filling of the post of President of the National Integrity Agency (ANI) and setting up of a mandatory electronic asset declaration platform facilitated the work of the Agency. The ANI continues to investigate incompatibilities, conflicts of interest and unjustified wealth¹²⁸. After more than one year and a half without a president, at the proposal of the National Integrity Council¹²⁹ a new president for the ANI was appointed¹³⁰. A vice-president will be appointed. A system for electronic submissions of assets and interest disclosures became operational in May 2021. Since January 2022, it is mandatory for asset and interest declarations to be filled in electronically and the public can consult them online¹³¹. This increases transparency towards the public and facilitates ANI's work¹³². The ANI is developing its own technological capacity to identify by itself suspicious declarations of assets and interests, on the basis of risk indicators, and intends to work more closely with the National Agency for the Management of Seized Assets (ANABI)¹³³.

(...)

¹²⁸ In 2021, the National Integrity Agency finalised 1 329 cases and 224 cases have remained definitive and irrevocable. The same year, 950 administrative fines were applied, for failure to submit assets and interest disclosures in legal terms, for non-disciplinary sanctions applied after the ascertaining act remained final, and for failure to comply with the legal provisions. In 2020, only 204 fines were applied. Numbers from Input from Romania for the 2021 Rule of Law Report, pp. 20-21.

¹²⁹ Out of 15 members, the Council functioned in 2021 with only 9 members, with the rest of the positions waiting for nominations

¹³⁰ The new President had been Vice-President since 2017. Report of the Romanian Senate of 29 June 2021

¹³¹ In a dedicated website to be found at <http://declaratii.integritate.eu/>. This concerns submissions made since 2008.

¹³² According to ANI, the technological gains compensate for being formally understaffed (information received from ANI in the context of the country visit to Romania).

¹³³ Information received from ANI in the context of the country visit to Romania

The legal framework on integrity remains fragmented. As reported in the 2021 Rule of Law report, rulings of the High Court of Cassation and Justice undid some changes to the integrity laws that weakened the ability of the ANI to carry out its work¹³⁷. In this respect, the ANI and other stakeholders have highlighted the need to further improve the stability and clarity of the legal framework for integrity¹³⁸, and to modernise it¹³⁹. Currently, six legislative proposals to amend the integrity framework are pending before the Parliament, and ANI delivered a positive opinion on only one of them¹⁴⁰. In its national RRP, Romania committed to have a consolidated law on integrity in force by 2024¹⁴¹. ANI has partnered with Transparency International and the Ministry of Justice to carry this work forward¹⁴².

(...)

Corruption risks related to the pandemic received more attention. As referred in the 2021 Rule of Law report, the Ministry of Justice noted that progress achieved in the fight against corruption has been uneven, in particular in vulnerable areas. In response, the new Anti-Corruption Strategy 2021-2025 contains measures addressing high-risk areas, such as health and public procurement. These risk factors were evident during the pandemic. Since March 2020, the DNA registered 175 cases related to the pandemic and at the end of 2021, there were 89 criminal cases relating to that matter. Most cases involve protective medical equipment and irregularities with certificates. The number of integrity warnings issued by the electronic system to prevent conflicts of interests in public procurement has decreased since its launch. With the launch of the 'PREVENT' system in 2018, there were 69 integrity warnings, followed by 40 in 2019, 20 in 2020 and of the 26 integrity warnings in 2021, 16 concerned the same procurement procedure¹⁶⁹.

(...)

¹³⁷ 2021 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Romania, p. 14. The first amendment set a prescription deadline of three years from the facts that determine the existence of a state of conflict of interest or incompatibility, and resulted in the closure of a high number of ongoing cases and doubts on the possibility to impose sanctions. The second amendment introduced a lowered sanctioning regime regarding conflict of interests for local elected officials, which ANI considered does not allow for dissuasive sanctions.

¹³⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism (COM(2021) 370 final), p. 18.

¹³⁹ ANI mentions beneficial ownership and virtual (information received from ANI in the context of the country visit to Romania).

¹⁴⁰ Input from Romania for the 2021 Rule of Law Report, p. 21

¹⁴¹ Milestone no. 431 of Romania's RRP states: 'Consolidated laws on integrity shall enter into force. The update of the integrity legislation shall be realized based on a prior evaluation and analysis of the integrity laws, together with an initial clustering of the normative acts. Within the second phase of the project, the existing laws shall either be unified and updated, or new normative acts shall be proposed.'

¹⁴² Information received from ANI, NIC and Ministry of Justice in the context of the country visit to Romania

¹⁶⁹ Information received from ANI in the context of the country visit to Romania. ANI considers that there is room for technical development and updates of the system after five years

Annex II: Country visit to Romania

The Commission services held virtual meetings in April 2022 with:

- Active Watch
- Association of Romanian Judges
- Association “Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor”
- Bar Association
- Center for independent journalism
- Constitutional Court
- Expertforum
- Freedom House
- Funky citizens
- High Court of Cassation and Justice
- Initiative for Justice Association
- Legal Commission of the Chamber of Deputies
- Legislative Council
- Media Association – Cluj
- Ministry of Justice
- Ministry of Culture
- National Agency for the Management of Seized Assets
- National Anti-corruption Directorate
- National Anti-corruption Strategy
- National Audiovisual Council
- National Integrity Agency
- National Integrity Council
- National Union of the Romanian Judges
- Ombudsperson
- Prosecutor’s Office attached to the High Court of Cassation and Justice
- Radio Romania
- Romanian Judges’ Forum
- Romanian Television Society
- Secretariat General of the Government
- Superior Council for the Magistracy