



Consiliul  
Uniunii Europene

Bruxelles, 18 iulie 2022  
(OR. en)

11408/22

JAI 1044  
FREMP 157  
AG 91  
POLGEN 111

### NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

---

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	14 iulie 2022
Destinatar:	Secretariatul General al Consiliului
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 500 final
Subiect:	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 în Uniunea Europeană

---

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 500 final.

---

Anexă: COM(2022) 500 final

Luxemburg, 13.7.2022  
COM(2022) 500 final

**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 în Uniunea Europeană**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -  
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -  
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## 1. INTRODUCERE

Uniunea Europeană este o uniune a valorilor: drepturile fundamentale, democrația, statul de drept. Aceasta este piatra de temelie a societății noastre și a identității noastre comune<sup>1</sup>. Provocările la adresa statului de drept dintr-un stat membru afectează ordinea juridică și funcționarea UE în ansamblu. Statul de drept aduce beneficii tuturor cetățenilor din UE și este clar că cetățenii din fiecare stat membru sprijină cu fermitate principiile statului de drept<sup>2</sup>.

În ultimii ani, am asistat la o creștere a provocărilor la adresa statului de drept atât în UE, cât și la nivel mondial. Pandemia de COVID-19 a pus la încercare reziliența sistemelor naționale în ceea ce privește respectarea statului de drept în perioade de criză, punând presiune asupra sistemelor instituite de control și echilibru constituțional și asupra capacității instituțiilor democratice și a organismelor de supraveghere ale acestora de a-și desfășura activitatea.

Agresiunea militară neprovocată și nejustificată a Rusiei împotriva Ucrainei și a poporului său constituie o provocare directă la adresa valorilor UE și a ordinii mondiale bazate pe norme. Aceasta încalcă grav dreptul internațional și principiile Cartei ONU și subminează democrația, precum și statul de drept, pe lângă securitatea și stabilitatea europeană și mondială. Protejarea și susținerea instituțiilor și valorilor noastre democratice reprezintă o responsabilitate comună a statelor membre și a instituțiilor UE. Acest lucru este cu atât mai important acum, când UE și statele sale membre sunt amenințate de actori străini ostili care utilizează dezinformarea și atacurile cibernetice pentru a încerca să submineze democrațiile noastre.

Comisia recunoaște rolul special care îi revine în exercitarea acestei responsabilități comune, fie prin stimularea schimbării, fie prin impulsivitatea cooperării, fie prin semnalarea deficiențelor și luarea de măsuri în privința acestora. Acest rol este îndeplinit în moduri diferite prin intermediul diferitelor instrumente aflate la dispoziția Comisiei, dar obiectivul este întotdeauna clar: o schimbare reală în modul în care cetățenii simt impactul statului de drept în viața lor de zi cu zi. Comisia s-a asigurat, de asemenea, că Mecanismul de redresare și reziliență acordă prioritate stimulării reformelor statelor membre în ceea ce privește sistemul judiciar, cadrele anticorupție, administrația publică și digitalizarea sistemelor judiciare, esențiale pentru un climat investițional puternic.

Pe parcursul anului trecut, statul de drept a reprezentat o temă proeminentă pe agenda europeană, Raportul din 2021 privind statul de drept aducând o contribuție majoră la fundamentarea dezbaterii politice și tehnice, atât la nivelul UE, cât și la nivel național. Raportul anual privind statul de drept este, într-adevăr, esențial pentru eforturile noastre de a avea un impact practic asupra promovării și protejării statului de drept în UE. Ținând seama în mod corespunzător de tradițiile naționale, asigurând egalitatea de tratament și bazându-se pe o metodologie transparentă și obiectivă, raportul a generat o discuție constructivă și un amplu schimb de bune practici între statele membre atât în cadrul Consiliului, cât și la nivel

---

<sup>1</sup> „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.” (Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 2).

<sup>2</sup> Eurobarometrul nr. 508 privind valorile și identitățile cetățenilor UE (2021) arată că 82 % dintre europeni sprijină aceste principii.

tehnic, precum și în cadrul discuțiilor purtate cu Comisia în Parlamentul European și în parlamentele naționale pe baza raportului din 2021. Învățarea din experiența altora permite statelor membre să găsească cea mai bună cale de urmat și să prevină apariția sau agravarea provocărilor la adresa statului de drept.

Această a treia ediție a raportului face pasul următor în ceea ce privește investiția Comisiei în statul de drept, fiind prima ediție care include recomandări specifice pentru statele membre, astfel cum a anunțat președinta von der Leyen în discursul privind starea Uniunii din 2021<sup>3</sup>. În conformitate cu caracterul preventiv al raportului, obiectivul recomandărilor este de a sprijini statele membre în eforturile lor de continuare a reformelor aflate în curs sau planificate, de a încuraja evoluțiile pozitive și de a le ajuta să identifice domeniile în care ar putea fi necesare îmbunătățiri sau acțiuni de urmărire a schimbărilor sau reformelor recente, inclusiv având ca scop și abordarea provocărilor sistemice în anumite cazuri.

Comisia a elaborat recomandările cu o atenție deosebită pentru ca acestea să rămână concentrate și ancorate în dreptul și standardele europene, respectând totodată specificitatea sistemelor juridice naționale. La fel de importante sunt coerența și sinergiile cu alte procese și instrumente, cum ar fi semestrul european, regimul general de condiționalitate pentru protecția bugetului UE și Mecanismul de redresare și reziliență. Edițiile ulterioare ale raportului privind statul de drept vor analiza acțiunile întreprinse ca urmare a recomandărilor.

Ca și în edițiile anterioare, Raportul din 2022 privind statul de drept examinează evoluțiile legate de:

- **sistemele judiciare** din statele membre, punând accentul pe independența, calitatea și eficiența lor. Aceștia sunt parametri-cheie care asigură eficacitatea aplicării și a asigurării respectării dreptului UE, respectarea statului de drept și menținerea încrederii reciproce. Buna funcționare și independența deplină a sistemelor judiciare sunt esențiale pentru a garanta că justiția funcționează în beneficiul cetățenilor și al întreprinderilor. Acestea sunt, de asemenea, esențiale pentru cooperarea judiciară în întreaga UE, precum și pentru funcționarea pieței unice și pentru ordinea juridică a UE în ansamblu<sup>4</sup>.
- **cadrele anticorupție**, punând accentul pe eficacitatea politicilor naționale anticorupție și evaluând diferite domenii-cheie de acțiune adoptate de statele membre pentru prevenirea și combaterea corupției. Cadrele anticorupție eficiente, transparența și integritatea în exercitarea puterii statului consolidează sistemele juridice și încrederea cetățenilor și a întreprinderilor în autoritățile publice;
- **libertatea și pluralismul mass-mediei**, punând accentul pe principalele domenii, inclusiv independența autorităților de reglementare în domeniul mass-mediei, transparența proprietății asupra mass-mediei, transparența și echitatea în alocarea publicității de stat, siguranța jurnaliștilor și accesul la informații. Raportul din acest an include, pentru prima dată, o acoperire sistematică a serviciilor publice de mass-media. O mass-media liberă și pluralistă este esențială pentru statul de drept, pentru responsabilitatea democratică și pentru combaterea corupției. Importanța mass-mediei libere și pluraliste a stat la baza mai multor inițiative recente la nivelul UE<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> [Discursul privind starea Uniunii 2021.](#)

<sup>4</sup> Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană pentru anul 2022.

<sup>5</sup> Recomandarea Comisiei referitoare la garantarea protecției, a siguranței și a capacității jurnaliștilor și a celorlalți profesioniști din domeniul mass-mediei în Uniunea Europeană, C(2021) 6650, 16.9.2021; Propunere de directivă privind protecția persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică împotriva

- **aspecte instituționale referitoare la sistemul de control și echilibru**, punând accentul pe domenii de importanță majoră pentru statul de drept, precum calitatea și caracterul incluziv al procesului legislativ național, rolul curților constituționale și al autorităților independente, printre care Ombudsmanul, organismele de promovare a egalității<sup>6</sup> și instituțiile naționale pentru drepturile omului, precum și rolul organizațiilor societății civile în protejarea statului de drept. Schimbările survenite în ceea ce privește impactul pandemiei de COVID-19 și răspunsul la aceasta reprezintă un element suplimentar inclus în analiză. Raportul din acest an include, pentru prima dată, o prezentare generală a punerii în aplicare a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului.

Raportul privind statul de drept prezintă, de asemenea, evoluțiile semnificative de la nivelul UE și, în plus, ar trebui să fie privit în contextul mai larg al altor direcții de lucru care contribuie la susținerea valorilor democratice și a drepturilor omului atât în cadrul Uniunii, cât și în afara acesteia. Utilizarea de către Comisie a unor instrumente-cheie precum Mecanismul de redresare și reziliență, Regulamentul privind condiționalitatea<sup>7</sup> și Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană este rezumată în prezentul raport. De asemenea, Comisia inițiază proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor atunci când aspecte legate de statul de drept constituie încălcări ale dreptului UE.

Un alt exemplu de acțiune complementară este activitatea de promovare a drepturilor fundamentale: Raportul din 2022 privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a UE<sup>8</sup> va fi axat pe spațiul civic și pe rolul său în protejarea și promovarea acestor drepturi. Societatea civilă este un partener-cheie pentru UE în punerea în aplicare a politicilor sale în domeniul drepturilor fundamentale și este în desfășurare o dezbatere la nivelul UE privind modalitățile de sporire a sprijinului și implicarea societății civile la nivelul UE.

Invadarea Ucrainei de către Rusia a evidențiat importanța valorilor democratice, a drepturilor omului și a statului de drept. UE are un rol deosebit în proiectarea valorilor respective la nivel mondial, ca alternativă la modelele autoritare care încalcă dreptul internațional și drepturile omului, aceasta fiind și o caracteristică centrală a procesului de extindere. Credibilitatea politicilor noastre externe se bazează pe situația statului de drept în UE.

## **2. ASPECTELE PRINCIPALE ALE SITUAȚIEI STATULUI DE DREPT ÎN STATELE MEMBRE**

Prezentul raport stabilește teme și tendințe comune semnificative, provocări specifice și evoluții pozitive în cadrul celor patru piloni. Exemplele oferite care reflectă aceste tendințe sunt extrase din evaluările care figurează în cele 27 de capitole consacrate fiecărei țări, care

---

procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”), COM(2022) 177, 27.4.2022 și Recomandarea Comisiei privind protecția jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului implicați în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”), C(2022)2428, 27.4.2022. De asemenea, Comisia pune în aplicare Planul de acțiune pentru mass-media și audiovizual, sporind sprijinul financiar acordat de UE proiectelor privind libertatea și pluralismul mass-mediei.

<sup>6</sup> În 2022, Comisia va propune măsuri de consolidare a rolului și a independenței organismelor de promovare a egalității.

<sup>7</sup> Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii (JO L 433I, 22.12.2020, p. 1).

<sup>8</sup> Publicarea este prevăzută pentru decembrie 2022.

fac parte integrantă din prezentul raport și prezintă contextul detaliat din fiecare stat membru<sup>9</sup>. Raportul include și recomandări specifice adresate statelor membre<sup>10</sup>.

#### *Metodologia raportului privind statul de drept și recomandările acestuia*

Evaluarea cuprinsă în capitolele consacrate fiecărei țări a fost efectuată în conformitate cu domeniul de aplicare și cu metodologia actualizată în urma discuțiilor cu statele membre<sup>11</sup>. Capitolele consacrate fiecărei țări se bazează pe o evaluare calitativă efectuată în mod autonom de Comisie, axată pe o sinteză a evoluțiilor semnificative înregistrate începând din iulie 2021 și prezentând atât provocările, cât și aspectele pozitive identificate în statele membre. În cadrul fiecărui capitol consacrat fiecărei țări, analiza se axează în special pe chestiuni în raport cu care s-au înregistrat evoluții semnificative ori au fost identificate provocări importante în raportul anterior care se mențin în cursul perioadei de raportare.

În conformitate cu caracterul preventiv al raportului, obiectivul recomandărilor este de a asista și sprijini statele membre în eforturile lor de continuare a reformelor și de identificare a domeniilor în care ar putea fi necesare îmbunătățiri sau acțiuni de urmărire a schimbărilor sau reformelor recente, pe baza unui dialog continuu cu acestea<sup>12</sup>.

La elaborarea recomandărilor incluse în prezentul raport, au fost respectate următoarele principii:

- toate statele membre fac obiectul unor recomandări specifice fiecărei țări, cu respectarea deplină a principiului egalității de tratament și al proporționalității;
- recomandările sunt integrate în raport și se bazează pe o evaluare aprofundată în capitolele consacrate fiecărei țări, aplicând criteriile obiective bazate pe dreptul UE sau pe standardele europene și internaționale;
- recomandările sunt proporționale cu provocările identificate. De asemenea, ele încurajează continuarea eforturilor pozitive de reformă;
- recomandările sunt suficient de specifice pentru a permite statelor membre să întreprindă acțiuni de urmărire concrete și precise, ținând seama de competențele naționale, de sistemele juridice și de contextul instituțional, după caz;
- la elaborarea recomandărilor, Comisia a acordat o atenție deosebită coerenței și sinergiilor cu alte procese, cum ar fi semestrul european, Regulamentul privind condiționalitatea și planurile naționale de redresare și reziliență<sup>13</sup>;
- edițiile ulterioare ale raportului privind statul de drept vor integra acțiunile întreprinse ca urmare a recomandărilor.

Raportul este rezultatul unei colaborări strânse cu statele membre și se bazează pe o

<sup>9</sup> Capitolele consacrate fiecărei țări sunt disponibile [aici](#).

<sup>10</sup> Recomandările sunt menționate în notele de subsol de pe parcursul prezentului raport, sunt enumerate în anexă și sunt incluse, de asemenea, în capitolele consacrate fiecărei țări.

<sup>11</sup> Metodologia a fost actualizată în urma discuțiilor cu statele membre, în special pentru a preciza mai bine utilizarea surselor pentru evaluare și pentru a ține seama de includerea recomandărilor în raport. Metodologia este disponibilă [aici](#).

<sup>12</sup> Recomandările nu aduc atingere niciunei proceduri care ar putea fi inițiată de Comisie în temeiul altor instrumente juridice, cum ar fi procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sau Regulamentul privind condiționalitatea.

<sup>13</sup> Dacă este cazul, pozițiile stabilite ale Comisiei în cadrul acestor procese referitoare la statul membru în cauză sunt prezentate înainte de recomandări.

varietate de surse naționale, internaționale și alte surse<sup>14</sup>. Toate statele membre au fost invitate să participe la acest proces, să furnizeze contribuții scrise<sup>15</sup> și să se alăture vizitelor dedicate diferitelor țări efectuate în perioada februarie-aprilie 2022<sup>16</sup>. De asemenea, o consultare specifică a părților interesate a furnizat valoroase contribuții orizontale și specifice fiecărei țări<sup>17</sup>. Consiliul Europei a oferit, la rândul său, o imagine de ansamblu a avizelor și rapoartelor sale recente privind statele membre ale UE<sup>18</sup>. Înainte de adoptarea prezentului raport, fiecărui stat membru i s-a oferit posibilitatea de a furniza informații factuale actualizate privind capitolul care îl vizează.

## 2.1 Sistemele judiciare

Independența, calitatea și eficiența sunt parametrii esențiali ai unui sistem judiciar eficace. Existența unor sisteme judiciare eficace este esențială pentru aplicarea și asigurarea respectării dreptului UE și pentru respectarea statului de drept. Independența sistemului judiciar este esențială pentru echitatea procedurilor judiciare. Aceasta este o cerință care decurge din principiul protecției jurisdicționale efective, menționat la articolul 19 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), și din dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a UE<sup>19</sup>. Independența judecătorilor și a instanțelor garantează protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii și menținerea valorilor comune ale statelor membre prevăzute la articolul 2 din TUE, în special a valorii statului de drept<sup>20</sup>. Atunci când își reformează sistemele judiciare, statele membre trebuie să respecte pe deplin cerințele prevăzute de dreptul UE și de jurisprudența CJUE<sup>21</sup>.

### *Percepția asupra independenței sistemului judiciar în UE*

Percepția asupra independenței în rândul întreprinderilor s-a îmbunătățit în aproximativ două treimi dintre statele membre în comparație cu 2021, potrivit Tabloului de bord privind justiția în Uniunea Europeană pentru anul 2022 și sondajelor Eurobarometru realizate în 2022<sup>22</sup>. În schimb, în rândul publicului larg, sondajele au indicat scăderi ale percepției asupra independenței sistemului judiciar în mai mult de jumătate dintre statele membre. Percepția relativă dintre statele membre s-a schimbat în mică măsură. În Finlanda, Danemarca, Austria, Luxemburg, Țările de Jos și Germania, nivelul de percepție a independenței rămâne deosebit de ridicat în rândul publicului larg (peste 75 %), în timp ce în Slovacia, Polonia și Croația, acesta rămâne foarte scăzut (sub 30 %).

<sup>14</sup> Printre sursele raportului anual privind statul de drept se numără, în special, contribuțiile scrise primite din partea statelor membre, contribuțiile scrise primite în cursul consultării specifice a părților interesate și informațiile produse de organizații internaționale sau primite de la autoritățile naționale și de la părțile interesate în timpul vizitelor la nivel de țară. Sursele fundamentează evaluarea Comisiei și, ca atare, nu reprezintă poziția Comisiei.

<sup>15</sup> [Raportul din 2022 privind statul de drept – contribuții din partea statelor membre.](#)

<sup>16</sup> Informații cu privire la vizitele efectuate sunt disponibile în capitolele consacrate fiecărei țări. În cursul acestor vizite, Comisia a discutat cu autoritățile naționale din statele membre, inclusiv cu autorități judiciare și independente, cu autoritățile de aplicare a legii, precum și cu părți interesate, cum ar fi asociațiile de jurnaliști și societatea civilă.

<sup>17</sup> Consultarea s-a desfășurat în perioada decembrie 2021-ianuarie 2022. [Raportul din 2022 privind statul de drept – consultare specifică a părților interesate.](#)

<sup>18</sup> [Raportul din 2022 privind statul de drept – contribuția Consiliului Europei.](#)

<sup>19</sup> [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.](#)

<sup>20</sup> Hotărârea CJUE din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punctele 44 și 58.

<sup>21</sup> O trimitere la principalele hotărâri publicate de la data ultimului raport se regăsește în secțiunea 4.

<sup>22</sup> Figurile 50 și 52 din Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană pentru anul 2022.

## *Consiliile Judiciare și procedurile de numire a judecătorilor ca garanții esențiale pentru independența sistemului judiciar*

Consiliile Judiciare pot reprezenta garanții deosebit de importante pentru independența sistemului judiciar, aspect recunoscut de jurisprudența CJUE<sup>23</sup>. Ele pot acționa ca un tampon între sistemul judiciar și celelalte ramuri ale puterii în chestiuni precum numirea și cariera judecătorilor sau a magistraților, precum și rolul acestora în gestionarea sistemului judiciar. În cadrul Consiliului Europei au fost elaborate standarde europene importante cu privire la modul în care ar trebui instituite Consiliile Judiciare pentru a proteja cât mai bine independența acestora, inclusiv în ceea ce privește componența<sup>24</sup>. Consiliile Judiciare au nevoie, de asemenea, de resurse adecvate pentru a funcționa în mod eficace și pentru a-și îndeplini mandatele.

În mai multe state membre, au fost inițiate eforturi legislative de consolidare a independenței Consiliilor Judiciare. În [Luxemburg](#), au fost prezentate amendamente legislative pentru alinierea componenței viitorului Consiliu Judiciar la standardele europene. Acestea ar urma să precizeze competențele Consiliului Judiciar în ceea ce privește gestionarea carierelor magistraților și să introducă un nou regim disciplinar. În [Croatia](#), modificări recente consolidează rolul celor două consilii în selectarea judecătorilor și a procurorilor. În [Italia](#), a fost adoptată recent o lege nouă pentru reformarea sistemului judiciar, care prevede instituirea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, inclusiv modul în care sunt aleși membrii acestuia. În [Cipru](#), Parlamentul a votat recent reforme legate de componența Consiliului Judiciar. În [Țările de Jos](#), sunt avute în vedere posibile modificări ale componenței și ale modului de numire a Consiliului Judiciar. În [Suedia](#), din 2020, un Comitet de anchetă format din toate partidele examinează modalitățile de consolidare a independenței sistemului judiciar și se preconizează că își va prezenta raportul până în februarie 2023.

Evoluțiile cu privire la Consiliile Judiciare naționale reprezintă o temă esențială în mai multe state membre. În [Spania](#), persistă preocupări legate de întârzierile înregistrate în reînnoirea Consiliului General al Puterii Judiciare și au existat solicitări suplimentare de modificare a sistemului de numire al consiliului. În [Bulgaria](#), există preocupări din ce în ce mai mari legate de funcționarea Consiliului Judiciar Suprem și de necesitatea de a adapta componența acestuia. În [Irlanda](#), componența propusă a preconizatei Comisii pentru numirea judecătorilor generează unele preocupări. În [Slovacia](#), Consiliul Judiciar și-a asumat noi sarcini în urma reformei constituționale, dar există în continuare preocupări legate de regimul de demitere a membrilor săi. În [Portugalia](#), finalizarea cadrului legislativ pentru Consiliul Superior al Instanțelor Administrative și Fiscale este așteptată din 2004 și au fost luate noi măsuri de soluționare a problemelor legate de repartizarea cauzelor în instanțe<sup>25</sup>.

În alte state membre, preocupările structurale sau sistemice nu au fost abordate. În [Polonia](#), preocupările serioase cu privire la independența Consiliului Judiciar Național rămân nesoluționate, chiar dacă acestea au fost exprimate într-o serie de hotărâri ale CJUE și ale Curții Europene a Drepturilor Omului, confirmând preocupările identificate de Comisie în contextul procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din TUE. Aceste preocupări sunt reflectate și în recomandarea mai generală adresată fiecărei țări în cadrul semestrului

<sup>23</sup> CJUE a recunoscut că un Consiliu Judiciar poate constitui o garanție pentru independența judecătorilor, cu condiția ca respectivul organ să fie suficient de independent față de puterea legislativă și de cea executivă și de autoritatea căreia îi prezintă un aviz. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 2 martie 2021, AB și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, punctele 123-125 și jurisprudența citată.

<sup>24</sup> A se vedea în special Recomandarea CM/Rec(2010) 12 a Consiliului Europei.

<sup>25</sup> Recomandările se referă la BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

europene de a proteja independența sistemului judiciar. În [Ungaria](#), Consiliul Judiciar Național se confruntă în continuare cu provocări legate de contrabalansarea competențelor președintelui Oficiului Național al Magistraturii în ceea ce privește gestionarea instanțelor, iar recomandările specifice țării de consolidare a independenței sistemului judiciar, formulată în cadrul semestrului european, precum și preocupărilor conexe exprimate în contextul procedurii prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din TUE nu li s-a dat curs<sup>26</sup>.

Metoda de numire a judecătorilor poate avea un impact esențial asupra independenței sistemului judiciar și asupra percepției publice cu privire la independența acestuia. Astfel cum a statuat CJUE, pentru a garanta independența sistemului judiciar, condițiile de fond și modalitățile procedurale care reglementează numirile judiciare trebuie să fie suficiente pentru înlăturarea oricărei îndoieli legitime referitoare la impenetrabilitatea judecătorilor în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea lor în calitate de judecători<sup>27</sup>.

De la ultimul raport, o serie de state membre s-au angajat să își îmbunătățească procedurile pentru numirile judiciare. În [Irlanda](#), noul proiect de lege privind numirile judiciare limitează puterea discreționară a guvernului în cadrul procedurii. În [Croația](#), procesul de numire a președintelui Curții Supreme a fost încheiat, iar procedura care reglementează procesul de selecție a fost modificată pentru a se evita un posibil impas în viitor. În [Cehia](#), legislația modificată vizează instituirea unui sistem transparent și uniform de recrutare și selecție a judecătorilor și a președinților de instanță. În [Cipru](#), parlamentul a votat recent reforma referitoare la procedurile de numire a judecătorilor și a președinților pentru Curtea Constituțională Supremă și Înalta Curte, nou propuse. În [Țările de Jos](#), sunt în curs de examinare mai multe modificări menite să consolideze independența sistemului judiciar, inclusiv în ceea ce privește numirea judecătorilor Curții Supreme.

În alte state membre care au luat măsuri pentru îmbunătățirea acestor proceduri, există în continuare provocări, în special în ceea ce privește numirea în cadrul instanțelor superioare și pentru funcțiile de președinte de instanță. În [Malta](#), deși au fost luate măsuri pentru depolitizarea numirii președintelui Curții Supreme, nu există încă nicio implicare a sistemului judiciar în acest proces. În [Grecia](#), persistă preocupări legate de procedura de numire pentru cele mai înalte funcții de judecători și procurori, inclusiv cu privire la lipsa implicării sistemului judiciar în procesul de selecție. În [Austria](#), a fost anunțată o reformă a procedurii de numire a președintelui și a vicepreședintelui Curții Supreme, pentru a remedia lipsa implicării sistemului judiciar în această procedură, dar persistă preocupări legate de implicarea redusă a sistemului judiciar în numirea președinților de instanță și a vicepreședinților la nivelul instanțelor administrative<sup>28</sup>.

Procedura de numire în funcții judiciare de nivel înalt rămâne un aspect esențial. În [Lituania](#), numirea președintelui Curții Supreme este așteptată din septembrie 2019, deoarece legea nu prevede termene pentru procedura de selecție respectivă și conferă libertate președintelui

<sup>26</sup> Recomandările se referă la HU.

<sup>27</sup> A se vedea Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea din 2 martie 2021, AB și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, punctele 117, 119, 123 și jurisprudența citată. Participarea unor organisme independente, precum Consiliile Judiciare, la procedura de numire a judecătorilor poate, în principiu, să fie de natură să contribuie la o obiectivizare a acestui proces, cu condiția ca respectivul organ să fie el însuși suficient de independent față de puterea legislativă și de cea executivă (a se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia, C-791/19, punctele 98-108; Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblika și Il-Prim Ministru, C-896/19, punctul 66; Hotărârea din 2 martie 2021, AB și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, punctele 66, 124 și 125; și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, AK et al, cauzele conexe C-585/18, C-624/18 și C-625/18, punctele 137 și 138).

<sup>28</sup> Recomandările se referă la EL, CY, MT, AT.

republicii în ceea ce privește calendarul procedurilor de selecție pentru Curtea Supremă. În [Letonia](#), respingerea de către parlament a unui candidat la postul de judecător la Curtea Supremă a fost marcată de controverse privind o posibilă influență politică nejustificată. În [Polonia](#), anumite numiri în cadrul Curții Supreme au făcut obiectul unor hotărâri esențiale ale CJUE și ale Curții Europene a Drepturilor Omului. În [Ungaria](#), preocupările sunt legate în special de posibilitatea unor decizii discreționare în ceea ce privește numirile și promovările judiciare, inclusiv alegerea președintelui Curții Supreme, atribuirea cauzelor și bonusurile. În [Bulgaria](#), absența unei concurențe obișnuite pentru numirile judecătorilor în funcții superioare, combinată cu utilizarea pe scară largă a detașărilor, creează riscuri pentru independența sistemului judiciar<sup>29</sup>.

*Autonomia și independența parchetelor ca elemente esențiale pentru buna funcționare a sistemului de justiție penală*

Deși în UE nu există un model unic pentru organizarea instituțională a parchetelor, sunt întotdeauna necesare garanții instituționale pentru asigurarea faptului că organele de urmărire penală sunt suficient de independente, pot efectua anchete eficace și imparțiale și pot aduce cauzele în fața instanțelor fără a fi supuse unor presiuni politice. Acest lucru este esențial nu numai pentru dreptul penal național și al UE, ci și pentru multe alte chestiuni importante, cum ar fi protecția intereselor financiare ale UE și combaterea discursurilor de incitare la ură în mediul digital.

Mai multe state membre au inițiat reforme pentru consolidarea independenței parchetelor. În [Austria](#), continuă lucrările pregătitoare pentru o reformă a parchetului, cu scopul de a consolida independența acestuia. Reforma aflată în pregătire în [Cehia](#) ar urma să stabilească un mandat fix pentru procurorul general și alți procurori șefi și să aplice condiții clare pentru demiterea acestora. În [Bulgaria](#), guvernul s-a angajat, în cadrul planului de redresare și reziliență, să instituie un mecanism eficace pentru responsabilizarea și răspunderea penală a procurorului general și a adjuncților acestuia, precum și un control judiciar al deciziilor luate de procurori de a nu deschide o anchetă. În [Spania](#), au fost adoptate modificări legislative care vizează o mai mare transparență a relațiilor dintre guvern și procurorul general, dar persistă preocupări cu privire la faptul că mandatului procurorului general coincide cu cel al guvernului. În [Slovacia](#), Ministerul Justiției pregătește un amendament pentru restricționarea competenței procurorului general de a anula deciziile procurorilor în anumite cazuri individuale, după ce au fost exprimate preocupări cu privire la deciziile de închidere a mai multor cazuri de corupție la nivel înalt<sup>30</sup>.

Cu toate acestea, în unele state membre există preocupări legate de independența și autonomia parchetelor. În [Slovenia](#), au fost exprimate preocupări cu privire la impactul asupra activității independente a procurorilor pe care îl au competențele ministrului de interne de a da instrucțiuni polițiștilor în cazuri individuale. În [Polonia](#), există în continuare preocupări legate de funcționarea Ministerului Public, funcția de ministru al justiției și cea de procuror general fiind ocupate de aceeași persoană. De asemenea, instanțele poloneze au atras atenția asupra faptului că practica detașării procurorilor poate fi considerată o formă de retrogradare și discriminare. În [Ungaria](#), normele privind revocarea procurorului general au fost modificate, dar recomandarea GRECO de a elimina posibilitatea menținerii în funcție a

---

<sup>29</sup> Recomandările se referă la BG, LV, LT, HU.

<sup>30</sup> Recomandările se referă la CZ, ES, AT, SK. În planul de redresare și reziliență al Bulgariei, este inclus un jalon relevant în acest sens.

procurorului general după expirarea mandatului rămâne nesoluționată, iar lipsa răspunderii pentru nedeschiderea sau închiderea anchetelor reprezintă un motiv de îngrijorare<sup>31</sup>.

#### *Cadrele privind procedurile disciplinare și răspunderea judecătorilor și a procurorilor*

CJUE a continuat să își dezvolte jurisprudența privind garanțiile esențiale pentru a se asigura că cadrul disciplinar nu poate fi utilizat ca instrument de control politic al deciziilor judiciare<sup>32</sup>. Printre aceste garanții se numără existența unor norme clare care să definească atât comportamentul care se califică drept abatere disciplinară, cât și sancțiunile aplicabile. Procedurile disciplinare trebuie să se desfășoare cu implicarea unui organism independent și trebuie să protejeze pe deplin drepturile consacrate la articolele 47 și 48 din cartă, în special dreptul la apărare. În cele din urmă, trebuie să existe norme care să garanteze că deciziile luate de organismele disciplinare pot fi contestate în instanță<sup>33</sup>.

În unele state membre, sunt în curs reforme menite să sporească garanțiile pentru independența sistemului judiciar în cadrul procedurilor disciplinare. În [Spania](#), a fost instituit un nou regim disciplinar pentru procurori. În [Slovenia](#), sunt în curs de pregătire, la inițiativa sistemului judiciar, modificări pentru îmbunătățirea cadrului disciplinar. În [Belgia](#), au fost introduse formulare standard pentru raportarea acțiunilor disciplinare referitoare la judecători și procurori, un prim raport consolidat privind procedurile disciplinare urmând să fie întocmit de Înalțul Consiliu de Justiție în cursul anului 2022.

În alte state membre, există în continuare preocupări legate de faptul că procedurile disciplinare ar putea fi utilizate pentru a reduce independența sistemului judiciar. În planul său de redresare și reziliență, [Polonia](#) s-a angajat să întreprindă reforme ale regimului disciplinar privind judecătorii, să desființeze Camera Disciplinară a Curții Supreme și să creeze proceduri de revizuire pentru judecătorii afectați de deciziile camerei respective<sup>34</sup>. Planul vizează consolidarea anumitor aspecte ale independenței sistemului judiciar. Între timp, în pofida unor hotărâri ale Curții de Justiție, Camera Disciplinară a continuat să se pronunțe cu privire la cauzele referitoare la judecători, inclusiv prin suspendarea din funcție a acestora. În [România](#), aplicarea sancțiunilor disciplinare și rolul Inspecției Judiciare au continuat să genereze preocupări, deși se preconizează că proiectul de lege în curs de elaborare va reforma regimul disciplinar. Alte mecanisme de responsabilizare necesită, de asemenea, garanții. În [Croația](#), noile legi care impun controale de securitate periodice pentru judecători și procurorii de stat, efectuate de Agenția Națională de Securitate, au generat preocupări. În [Slovacia](#), persistă preocupări cu privire la regimul răspunderii penale a judecătorilor pentru „abuzul de drept”. În [Slovenia](#), normele care reglementează anchetele parlamentare nu prevăd garanții privind independența judecătorilor și a procurorilor de stat<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Recomandările se referă la PL.

<sup>32</sup> Curtea a reamintit acest principiu cel mai recent în cauzele care se referă la Camera Disciplinară a Curții Supreme a Poloniei (Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia Europeană/Republica Polonă, C-791/19) și la Inspecția Judiciară din România (Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții/Inspecția Judiciară și alții, cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19).

<sup>33</sup> Hotărârea CJUE din 25 iulie 2018, LM, C-216/18 PPU, punctul 67.

<sup>34</sup> O serie de modificări legislative au fost adoptate în iunie 2022.

<sup>35</sup> Recomandările se referă la HR, PT, RO, SI, SK. În ceea ce privește Polonia, regimul disciplinar pentru judecători a făcut obiectul unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În planul național de redresare și reziliență, este inclus un jalon relevant în acest sens.

### *Investiții în calitatea și eficiența justiției*

Un sistem judiciar eficace gestionează volumul de cauze și stocul de cauze restante și pronunță hotărârile fără întârzieri nejustificate. Deși există multe diferențe între statele membre și în interiorul acestora, în funcție de tipul acțiunilor (de exemplu, civile și comerciale, penale, administrative) și de instanțele judecătorești, procedurile excesiv de lungi și întârzierile substanțiale subminează încrederea cetățenilor și a întreprinderilor în sistemele judiciare naționale și în eficacitatea luptei împotriva corupției (a se vedea, de asemenea, secțiunea 2.2). Resursele umane și financiare adecvate sunt condiții esențiale pentru calitatea și eficiența sistemelor judiciare. O serie de state membre au recunoscut acest lucru alocând resurse suplimentare pentru consolidarea rezilienței sistemelor judiciare în planurile naționale de redresare și reziliență și investind în digitalizarea justiției.

Investițiile în resurse umane și financiare și în digitalizarea sistemului judiciar sunt esențiale pentru a răspunde provocărilor mai ample în materie de eficiență care există în mai multe state membre. În [Croația](#), [Cipru](#), [Malta](#) și [Portugalia](#) sunt în curs de adoptare inițiative menite să răspundă provocărilor de lungă durată legate de eficiența sistemului judiciar, inclusiv în ceea ce privește procedurile judiciare îndelungate. În [Italia](#), au fost adoptate reforme cuprinzătoare ale justiției civile și penale, care vizează îmbunătățirea calității și a eficienței sistemului judiciar, inclusiv în ceea ce privește întârzierile și durata procedurilor. În [Grecia](#), noua legislație privind organizarea instanțelor și statutul judecătorilor a fost adoptată recent pentru a răspunde provocărilor legate de eficiența și calitatea justiției. În [Ungaria](#), a intrat în vigoare o nouă lege privind despăgubirile bănești pentru întârzierea acțiunilor civile, care prevede despăgubiri în cazul încălcării dreptului fundamental la finalizarea acțiunilor civile într-un termen rezonabil. În [Irlanda](#), a fost propus un proiect de lege de instituire a unui sistem de compensare pentru cazurile în care procedurile judiciare au o durată excesivă.

O parte din asigurarea rezilienței pe termen lung a sistemului judiciar constă în asigurarea atractivității profesiilor judiciare, inclusiv printr-o remunerare adecvată, și în reducerea la minimum a numărului de posturi neocupate de judecători, procurori și personal în cadrul instanțelor. În [Belgia](#), s-au depus eforturi pentru a crește resursele alocate sistemului judiciar. În [Germania](#), a fost anunțată o prelungire a „Pactului pentru statul de drept”, cu scopul de a oferi resurse suplimentare pentru sistemul judiciar și digitalizare, dar persistă provocări pe termen mai lung în ceea ce privește recrutările și nivelul salariilor judecătorilor. În [Portugalia](#) și [Franța](#), guvernul ia măsuri pentru a remedia deficitul de resurse umane alocate sistemului judiciar, deși există în continuare provocări în această privință. În [Slovenia](#), guvernul a scăzut, fără consultarea autorităților judiciare, bugetul convenit anterior pentru instanțe, Consiliul Judiciar și Procuratură, iar Consiliul Judiciar a lansat proceduri de control al constituționalității pentru salariile judecătorilor. În [Danemarca](#), cheltuielile reduse pentru sistemul judiciar ca procent din PIB și numărul scăzut de judecători rămân o provocare pe termen mai lung, în special în vederea asigurării unei soluționări eficiente a cauzelor<sup>36</sup>.

Inițiativele de îmbunătățire a digitalizării justiției continuă în multe state membre, bazându-se adesea pe experiența dobândită în urma pandemiei de COVID-19. Este important să se asigure eficacitatea în practică a instrumentelor digitale. În [Belgia](#), [Bulgaria](#) și [Malta](#), există în continuare provocări, dar sunt prevăzute îmbunătățiri în planurile de redresare și reziliență corespunzătoare. În [Italia](#), digitalizarea progresează în continuare la nivelul instanțelor civile, în schimb instanțele penale și parchetele continuă să se confrunte cu provocări. Printre statele membre cu proiecte în desfășurare pentru îmbunătățirea în continuare a nivelului de

---

<sup>36</sup> Recomandările se referă la BE, DK, DE, FR, MT.

digitalizare a justiției se numără [Suedia](#), [Țările de Jos](#), [Letonia](#), [Portugalia](#), [Estonia](#), [Danemarca](#), [Austria](#), [România](#), [Slovenia](#), [Spania](#) și [Finlanda](#)<sup>37</sup>.

### *Avocații ca actori-cheie pentru sistemele judiciare bazate pe statul de drept*

Avocații și asociațiile lor profesionale joacă un rol fundamental în consolidarea statului de drept și în asigurarea protecției drepturilor fundamentale, inclusiv a dreptului la un proces echitabil. Unele state membre au luat măsuri pentru a facilita accesul la un avocat. În [Letonia](#), Curtea Supremă a afirmat că participarea avocaților la procedurile judiciare este esențială pentru asigurarea dreptului la un proces echitabil și s-a pronunțat în favoarea dreptului avocaților de a avea acces la informații pentru a-și exercita atribuțiile. În [Luxemburg](#), Ministerul Justiției și Baroul au elaborat în comun o legislație menită să sporească accesibilitatea asistenței juridice. În [Lituania](#), este în curs de pregătire o reformă a sistemului de asistență juridică. În [Irlanda](#), costurile ridicate de soluționare a litigiilor și deficiențele din cadrul sistemului de asistență juridică ridică în continuare probleme, dar în prezent se lucrează la remedierea acestor provocări<sup>38</sup>.

Un element esențial al libertății de exercitare a profesiilor juridice este respectarea confidențialității relației cu clienții. Recomandările Consiliului Europei clarifică faptul că orice excepție de la principiul secretului profesional trebuie să fie compatibilă cu principiile statului de drept. În [Lituania](#), aspecte referitoare la respectarea secretului profesional al avocaților sunt pendinte la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

## **2.2 Cadrul anticorupție**

Corupția aduce prejudicii statului de drept și încrederii cetățenilor și a întreprinderilor în instituțiile publice. O abordare anticorupție cuprinzătoare trebuie să se bazeze pe o combinație de măsuri preventive și represive. În acest scop este nevoie de un cadru juridic și instituțional solid, de o capacitate administrativă și judiciară suficientă, precum și de voința politică de a realiza punerea în aplicare, inclusiv de anchete și urmăriri penale eficiente. În ceea ce privește prevenirea, printre măsurile de integritate fiabile și eficiente se numără prevenirea și eliminarea conflictelor de interese, asigurarea transparenței activităților de lobby, sistemele de declarare a averilor și a intereselor, o protecție eficientă a avertizorilor, precum și transparența finanțării partidelor politice.

### *Percepția asupra corupției în UE*

Rezultatele indicelui de percepție a corupției (IPC)<sup>39</sup> arată că 10 state membre se află în primele 20 de țări percepute ca fiind cel mai puțin corupte din lume, iar punctajul mediu al UE este, per ansamblu, bun și s-a îmbunătățit în comparație cu anul trecut<sup>40</sup>. Unele state membre și-au îmbunătățit punctajul comparativ cu anii precedenți, în timp ce altele continuă să acumuleze rezultate semnificativ mai slabe decât celelalte state membre ale UE.

<sup>37</sup> Recomandările se referă la FR, IT, NL, FI.

<sup>38</sup> Recomandările se referă la IE, LT, LU.

<sup>39</sup> Publicat anual de Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

<sup>40</sup> Ca și anul trecut, șase state membre (Danemarca, Finlanda, Suedia, Țările de Jos, Luxemburg și Germania) au obținut un punctaj de cel puțin 80/100 în ceea ce privește indicele, iar alte cinci state membre (Austria, Estonia, Irlanda, Belgia și Franța) au obținut un punctaj de peste 72/100.

Eurobarometrul din 2022 privind corupția<sup>41</sup> arată că corupția rămâne o preocupare serioasă pentru cetățenii și întreprinderile din UE. Aproape 7 din 10 europeni (68 %) consideră că problema corupției este larg răspândită în țara lor și mai mult de 4 din 10 europeni (41 %) consideră că nivelul corupției a crescut în țara lor. În același timp, doar 31 % dintre respondenți sunt de părere că eforturile guvernului lor în materie de combatere a corupției sunt eficiente. În plus, mai mult de 6 din 10 întreprinderi europene (63 %) consideră că problema corupției este larg răspândită în țara lor și majoritatea întreprinderilor (51 %) consideră că este puțin probabil ca persoanele sau întreprinderile corupte din țara lor să fie depistate sau raportate polițiștilor sau procurorilor.

### *Strategiile naționale anticorupție și punerea lor în aplicare*

Dreptul internațional impune statelor membre să mențină politici anticorupție eficiente și coordonate<sup>42</sup>. Cel mai frecvent, acest lucru poate fi facilitat prin elaborarea și punerea în aplicare a unei strategii naționale anticorupție<sup>43</sup>. Deși existența unor astfel de strategii nu este o cerință în sine, ele sunt importante pentru ca angajamentele politice să fie transpuse în acțiuni concrete, pentru a se asigura că lacunele legislative sau instituționale sunt abordate într-un mod coerent, cuprinzător și coordonat și pentru a adapta eforturile de combatere a corupției la un peisaj în continuă evoluție<sup>44</sup>. Aproape toate statele membre au în prezent strategii naționale anticorupție, pe care le evaluează și le revizuiesc în mod regulat. Din iulie 2021 până în prezent, [Croația](#), [România](#), [Grecia](#), [Lituania](#) și [Malta](#) și-au revizuit sau adoptat strategiile și planurile de acțiune însoțitoare, iar [Germania](#), [Cehia](#), [Italia](#) și [Letonia](#) își revizuiesc în prezent strategiile respective. Procesul de punere în aplicare a generat propuneri importante de reformă în unele state membre. În [Portugalia](#), a fost adoptat un pachet legislativ care vizează combaterea și prevenirea corupției atât în sectorul public, cât și în cel privat, iar în [Finlanda](#) sunt în desfășurare revizuirile legislației anticorupție în materie de drept penal<sup>45</sup>.

### *Consolidarea capacității instituțiilor și a cadrului juridic de combatere a corupției*

Statele membre dispun de o legislație extinsă care oferă sistemului lor de justiție penală instrumente de combatere a corupției. Mai multe state membre și-au continuat eforturile de eliminare a lacunelor legislative și de aliniere a cadrelor existente la standardele anticorupție internaționale<sup>46</sup> și la legislația UE<sup>47</sup>. [Polonia](#) a majorat sancțiunile penale pentru corupția din

---

<sup>41</sup> Eurobarometrul special nr. 523 privind corupția (2022) și Eurobarometrul Flash nr. 507 privind atitudinea întreprinderilor față de corupție în UE (2022). Datele Eurobarometrului privind atitudinea întreprinderilor față de corupție sunt actualizate o dată la doi ani. Datele Eurobarometrului privind percepția și experiența cetățenilor și a întreprinderilor cu privire la corupție, astfel cum au fost raportate anul trecut, sunt actualizate o dată la doi ani. Cele mai recente seturi de date sunt Eurobarometrul special nr. 502 (2020) și Eurobarometrul Flash nr. 482 (2019).

<sup>42</sup> Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) obligă statele părți, în conformitate cu principiile fundamentale ale sistemelor lor juridice, să elaboreze și să pună în aplicare sau să mențină politici anticorupție eficiente și coordonate, care să promoveze participarea societății și să reflecte principiul statului de drept, al gestionării corespunzătoare a afacerilor publice și a proprietății publice, al integrității, al transparenței și al responsabilității. Toate statele membre și UE sunt părți la convenție.

<sup>43</sup> A se vedea, de asemenea, [Declarația de la Kuala Lumpur privind strategiile anticorupție](#).

<sup>44</sup> Astfel cum s-a menționat în raportul de anul trecut, obiectivele clare și măsurabile, resursele adecvate, sprijinul specific și monitorizarea punerii în aplicare, evaluările periodice și responsabilitățile bine definite pentru instituțiile specializate, precum și o implicare puternică a părților interesate relevante sunt elemente importante pentru ca astfel de strategii să fie puse în aplicare în mod eficiente și să genereze rezultate tangibile [COM(2021) 700 final, p. 11].

<sup>45</sup> Recomandările se referă la LV, LT, PT, SI, FI.

<sup>46</sup> În principal, Convenția penală privind corupția și Convenția civilă asupra corupției, adoptate de Consiliul European; Convenția Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică privind combaterea mituirii

viața publică, iar [Grecia](#) a consolidat definiția mitei active și pasive. În alte state membre, sunt în curs de dezbatere reforme ale dreptului penal material sau procedural. [Finlanda](#) intenționează să incrimineze traficul de influență, în timp ce [Slovacia](#) vizează extinderea definiției mitei din legislația sa națională. [Germania](#) s-a angajat să înăsprească sancțiunile penale pentru darea de mită de către membrii parlamentului. În alte state membre, există în continuare anumite lacune legislative. În [Suedia](#), din cauza deficiențelor în ceea ce privește definiția juridică a dării de mită la nivel transnațional, numărul de urmăriri penale și de hotărâri definitive este scăzut<sup>48</sup>.

Combaterea corupției se bazează atât pe existența unui cadru juridic solid în materie de combatere a corupției, cât și pe asigurarea punerii în aplicare eficace a acestuia. Capacitatea autorităților de aplicare a legii, a autorităților de urmărire penală și a sistemului judiciar de a asigura respectarea dispozițiilor anticorupție din dreptul penal este esențială pentru combaterea eficace a corupției. Aceasta se bazează pe competențele și autonomia organelor responsabile, precum și pe specializarea, capacitatea analitică și resursele acestora. Accesul la informațiile relevante și interconectarea registrelor sunt, de asemenea, esențiale pentru a permite acestor autorități să efectueze anchete financiare complexe. În același timp, succesul anchetelor și al urmărilor penale anticorupție se bazează pe o cooperare eficientă între autoritățile de aplicare a legii și alte agenții, cum ar fi unitățile de informații financiare, precum și autoritățile fiscale, de audit și de concurență.

În unele state membre, au avut loc sau sunt avute în vedere schimbări structurale și organizaționale în vederea creșterii capacității autorităților anticorupție. În [Danemarca](#), a fost înființată o nouă unitate națională de anchetă pentru a îmbunătăți abordarea infracțiunilor grave, inclusiv a cazurilor complexe de corupție. În [Bulgaria](#), sunt avute în vedere reforme pentru restructurarea Comisiei Anticorupție, în timp ce autoritățile judiciare specializate au fost desființate. În același timp, astfel de reforme trebuie să acorde prioritate investigării eficace a corupției, în special în ceea ce privește cazurile de corupție la nivel înalt<sup>49</sup>.

Multe state membre au luat măsuri pentru a spori capacitatea autorităților de urmărire penală responsabile de combaterea corupției, de exemplu prin resurse suplimentare ([Irlanda](#), [Letonia](#)) sau prin formare suplimentară ([Estonia](#), [Spania](#)). Limitările resurselor sunt menționate de parchetele din multe state membre ca fiind o provocare, uneori exacerbată de deficiențe suplimentare. În [România](#), cerințele privind vechimea în muncă sunt considerate obstacole în calea recrutării de procurori specializați. În [Luxemburg](#) și [Portugalia](#), s-a constatat că lipsa resurselor duce la întâzieri în urmărirea penală. În [Slovacia](#), acuzațiile referitoare la decizii motivate politic de a deschide anchete de corupție riscă să erodeze cooperarea în materie de aplicare a legii și eficacitatea luptei împotriva corupției, precum și încrederea publicului în integritatea instituțiilor. În [Slovenia](#), au fost exprimate preocupări cu privire la autonomia operațională a poliției în cadrul anchetelor de corupție<sup>50</sup>.

---

funcționarilor publici în cadrul tranzacțiilor comerciale internaționale; precum și Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției.

<sup>47</sup> Legislația UE cu un impact important asupra facilitării luptei împotriva corupției include norme privind incriminarea corupției, înghețarea și confiscarea activelor, protecția intereselor financiare ale UE, standarde de protecție a avertizorilor, norme revizuite împotriva spălării banilor, în special prin crearea de registre privind beneficiarii reali ai întreprinderilor, precum și măsuri suplimentare pentru a contribui la schimbul de informații financiare și pentru a accelera anchetele financiare.

<sup>48</sup> Recomandările se referă la FI, SE.

<sup>49</sup> Recomandările se referă la BG.

<sup>50</sup> Recomandările se referă la CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

### *Eliminarea obstacolelor din calea anchetelor penale, a urmării penale și a aplicării de sancțiuni disuasive pentru corupție*

Deficiențele procedurale pot obstrucționa grav investigarea și urmărirea penală a cazurilor de corupție și pot submina eficacitatea luptei împotriva corupției. Printre exemple se numără dispozițiile excesiv de greoaie sau neclare privind ridicarea imunităților și termenele scurte de prescripție, care pot împiedica finalizarea cauzelor complexe, în special dacă sunt combinate cu alți factori care contribuie la prelungirea procedurilor. Astfel de obstacole pot fi deosebit de dăunătoare pentru cazurile complexe de corupție la nivel înalt și pot crea un risc de impunitate, privând eforturile de combatere a corupției de efectele lor disuasive.

Unele state membre au introdus măsuri de reducere a obstacolelor din calea investigării și urmării penale eficiente. Noile măsuri din [Portugalia](#) urmăresc să sporească eficacitatea sistemului judiciar în soluționarea cazurilor de corupție și să accelereze activitatea organelor de urmărire penală, inclusiv prin extinderea termenului de prescripție pentru infracțiunile de corupție. În [Lituania](#), cadrul legislativ a fost modificat pentru a permite o utilizare pe scară mai largă a instrumentelor digitale<sup>51</sup>.

O durată excesivă a procedurilor penale în cazurile de corupție poate împiedica soluționarea în timp util a cauzelor, împiedicând realizarea unui bilanț solid de hotărâri definitive. În [Malta](#), deși în ansamblu au fost alocate resurse sporite pentru investigare și urmărire penală, anchetele în cazurile de corupție la nivel înalt sunt în continuare îndelungate. În ceea ce privește hotărârile definitive, încă lipsesc rezultatele. Întârzieri în urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt au fost semnalate și în [Cehia](#). În [Spania](#), durata anchetelor și a urmărilor penale în cazurile de corupție rămâne un motiv de îngrijorare, în special în ceea ce privește cazurile complexe de corupție la nivel înalt<sup>52</sup>.

În unele state membre, un motiv de îngrijorare a fost imunitatea membrilor guvernului în ceea ce privește infracțiunile de corupție. [Croatia](#) a adoptat recent amendamente pentru a elimina imunitatea membrilor guvernului pentru infracțiuni de corupție. În [Polonia](#), există preocupări cu privire la sfera largă de aplicare a imunităților pentru cadrele superioare de conducere care sunt și membri ai parlamentului, precum și cu privire la dispozițiile care acordă impunitate funcționarilor publici care comit infracțiunea de abuz în serviciu<sup>53</sup>.

Unele state membre își consolidează în continuare rezultatele în ceea ce privește investigarea, urmărirea penală și sancționarea corupției la nivel înalt<sup>54</sup>. În [Austria](#), anchetele privind corupția politică la nivel înalt fac obiectul unui control atent, inclusiv prin intermediul unei comisii parlamentare de anchetă. În [România](#), eficacitatea investigării și a sancționării corupției la nivel înalt a continuat să se îmbunătățească, inclusiv prin înregistrarea de progrese în ceea ce privește cauzele aflate pe rol de mai mulți ani din motive procedurale. [Franța](#) a înregistrat în continuare rezultate concrete în cazurile de corupție la nivel înalt, în pofida provocărilor legate de resursele limitate și a deficiențelor structurale.

În alte state membre, este nevoie să se obțină un bilanț solid în ceea ce privește soluționarea cazurilor de corupție la nivel înalt, inclusiv prin anchete și urmăriri penale eficiente și prin

<sup>51</sup> În contextul planului de redresare și reziliență.

<sup>52</sup> Recomandările se referă la CZ, ES, MT. Un jalon important în privința reducerii întârzierilor și a duratei procedurilor este inclus și în planul de redresare și reziliență al Croației.

<sup>53</sup> Recomandările se referă la PL.

<sup>54</sup> Astfel cum se menționează în Raportul din 2020 privind statul de drept, lipsa de statistici uniforme, actualizate și consolidate în toate statele membre face dificilă urmărirea succesului comparativ al investigării și urmării penale a infracțiunilor de corupție. Evaluarea se bazează pe datele furnizate de statele membre.

aplicarea de sancțiuni disuasive prin condamnări definitive. În [Bulgaria](#), nu există încă un bilanț solid de condamnări definitive în cazuri de corupție la nivel înalt. În [Grecia](#), un număr mic de urmăriri penale legate de corupție au avansat, dar nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește deciziile finale. În [Ungaria](#), au fost deschise noi cazuri de corupție la nivel înalt, însă faptul că nu există un bilanț solid de anchete, urmăriri penale și hotărâri definitive referitoare la acuzații de corupție împotriva funcționarilor de rang înalt și a persoanelor din anturajul apropiat al acestora rămâne un motiv serios de îngrijorare<sup>55</sup>.

### *Consolidarea cadrului de prevenire a corupției și de integritate*

Cadrele de guvernare și de integritate transparente și responsabile sunt esențiale pentru prevenirea corupției la toate nivelurile administrației publice și ale guvernului. În ultimul an, statele membre au continuat să ia măsuri pentru a consolida cadrele de prevenire a corupției și de integritate, inclusiv pentru a actualiza standardele etice, pentru a asigura o mai bună aplicare sau pentru a revizui normele privind declararea averilor și a intereselor și privind incompatibilitățile și conflictele de interese, pentru a consolida mecanismele de control intern și pentru a reglementa activitățile de lobby și practica „ușilor turnante”.

### *Promovarea integrității în viața publică și prevenirea conflictelor de interese*

Conflictele de interese apar atunci când un funcționar public are un interes privat sau profesional care ar putea afecta îndeplinirea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale<sup>56</sup>. Pentru a preveni astfel de conflicte de interese, majoritatea statelor membre au instituit măsuri care vizează o gamă largă de funcționari publici aleși și numiți. În mai multe state membre, au fost identificate provocări, iar unele dintre aceste state iau măsuri pentru a-și consolida cadrele. În [Spania](#), Biroul pentru conflictele de interese și-a intensificat rolul în privința furnizării de orientări etice și de activități de formare pentru funcționarii publici. În [Slovacia](#), sunt în desfășurare discuții privind înființarea unui Birou pentru protecția interesului public, care ar urma să supravegheze punerea în aplicare a noilor norme privind conflictele de interese. În [Malta](#), au fost actualizate normele de integritate în serviciul public, inclusiv în cadrul poliției. În [Țările de Jos](#), se lucrează în prezent la cadrul de integritate al poliției, fiind în curs de înființare noi structuri. În [România](#), punerea unui accent mai mare pe integritatea autorităților de aplicare a legii a condus la rezultate pozitive. [Bulgaria](#) a continuat să introducă măsuri care vizează îmbunătățirea integrității anumitor sectoare, inclusiv a poliției și a sistemului judiciar. În [Irlanda](#), o viitoare reformă legislativă are drept scop consolidarea Comisiei pentru standardele funcției publice, astfel încât aceasta să poată asigura o mai bună aplicare a cadrului de integritate. În [Estonia](#), există orientări privind conflictele de interese, dar acestea nu fac obiectul unui mecanism eficace de verificare și de asigurare a respectării normelor<sup>57</sup>.

În alții funcționari guvernamentali și membrii parlamentului fac adesea obiectul unor norme de integritate specifice. Majoritatea statelor membre au instituit coduri de conduită și norme privind prevenirea conflictelor de interese și a incompatibilităților cu alte activități. Este important ca punerea în aplicare practică a acestor norme să fie supusă verificării și evaluării periodice. Printre evoluțiile din ultimul an se numără consolidarea normelor privind activitatea extraparlamentară și activitățile membrilor parlamentului, de exemplu participarea în consiliile de administrație sau în comisiile întreprinderilor în [Luxemburg](#). Comisia pentru etică a Adunării Naționale din [Franța](#) a fost activă în emiterea de avize și verificarea situațiilor financiare pentru a depista conflictele de interese. În unele state membre, au fost

<sup>55</sup> Recomandările se referă la BG, EL, HU.

<sup>56</sup> Consiliul European, Recomandarea Rec(2000) 10 privind codurile de conduită pentru funcționarii publici.

<sup>57</sup> Recomandările se referă la BG, EE, IE, SK.

identificate sau sunt în curs de realizare îmbunătățiri. În [Țările de Jos](#), este în curs de elaborare un cod de conduită pentru miniștri și secretarii de stat. [Finlanda](#) pregătește acte legislative pentru a consolida normele privind conflictele de interese pentru funcționarii publici și, respectiv, pentru miniștri. [Belgia](#) nu dispune de o politică amplă în materie de integritate pentru miniștri și cabinetele private ale acestora sau pentru membrii parlamentului, iar codurile de conduită existente prezintă în continuare lacune. [Cehia](#) nu dispune de coduri de etică prin care să se reglementeze cadrul de integritate pentru membrii parlamentului. În [Italia](#), este în curs de examinare în parlament de mai mulți ani o propunere privind conflictele de interese în cazul titularilor de funcții politice, inclusiv al parlamentarilor<sup>58</sup>.

- *Activitățile de lobby și practica „ușilor turnante”*

Activitatea de lobby este un act legitim de participare politică<sup>59</sup>. Însă aceasta trebuie să fie însoțită de cerințe stricte de transparență și integritate pentru a asigura responsabilitatea și caracterul incluziv al procesului decizional<sup>60</sup> (a se vedea și secțiunea 2.4). Unele state membre și-au revizuit cadrele pentru a asigura o mai mare transparență, în timp ce în altele normele lipsesc sau ar putea fi îmbunătățite. [Ciprul](#) a adoptat norme privind activitățile de lobby și registrele accesibile publicului privind persoanele care desfășoară activități de lobby și reuniunile. Noul registru al activității de lobby la nivel federal din [Germania](#) a intrat în vigoare în 2022 și a fost anunțată introducerea unei „amprente legislative”.

În alte state membre ([Belgia](#), [Croatia](#), [Italia](#), [Spania](#) și [Letonia](#)), sunt în desfășurare discuții referitoare la noua legislație privind activitățile de lobby. În [Estonia](#), există orientări pentru activitățile de lobby și au avut loc discuții privind transparența și integritatea legislativă în ceea ce privește activitățile de lobby. În [Austria](#), un grup de lucru mandatat cu peste doi ani în urmă să propună o reformă a activităților de lobby nu a reușit încă să ajungă la un acord. În [Franța](#), există preocupări cu privire la consecvența aplicării normelor privind activitățile de lobby pentru toate tipurile de actori care desfășoară activități de lobby. În mai multe state membre, lipsesc în continuare reglementări specifice privind activitățile de lobby sau acestea ar putea fi îmbunătățite<sup>61</sup>.

Un alt domeniu care face obiectul controlului public în multe state membre este reglementarea și aplicarea normelor privind practica „ușilor turnante” între funcțiile din sectorul public și cele din sectorul privat. [Croatia](#) a prelungit perioada de incompatibilitate pentru numirea funcționarilor în posturi de conducere în întreprinderile relevante de la 12 la 18 luni. În [Țările de Jos](#), guvernul și-a anunțat intenția de a introduce restricții post-angajare mai aspre. În unele state membre, normele privind practica „ușilor turnante” prezintă lacune sau deficiențe. Normele [Germaniei](#) privind restricțiile post-angajare și perioadele de incompatibilitate rămân fragmentate și inconsecvente pentru diferite funcții. În [Suedia](#), normele privind practica „ușilor turnante” pentru funcțiile executive de conducere din cadrul guvernului au, în general, un domeniu de aplicare redus, iar guvernul a lansat o evaluare a cadrului actual. În [Danemarca](#), nu există norme privind practica „ușilor turnante” pentru

<sup>58</sup> Recomandările se referă la BE, CZ, NL.

<sup>59</sup> OCDE (2021), Activitatea de lobby în secolul XXI.

<sup>60</sup> OCDE (2010), Recomandarea Consiliului în materie de principii privind transparența și integritatea în activitățile de lobby; Standardele Consiliului Europei privind transparența activităților de lobby, Recomandarea CM/Rec(2017)2.

<sup>61</sup> Recomandările se referă la BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Jaloane relevante sunt incluse și în planul de redresare și reziliență al Cehiei.

miniștri. În [Cehia](#), perioadele de incompatibilitate pentru funcționarii publici și membrii guvernului rămân reduse<sup>62</sup>.

#### - *Declararea averilor și a intereselor*

Declaratiile de avere și de interese ale funcționarilor publici sprijină transparența și responsabilitatea sectorului public, pentru a promova integritatea și a preveni corupția. Toate statele membre au adoptat unele norme pentru a se asigura că diversele categorii de funcționari din sectorul public au obligația de a-și declara averea și interesele. Totuși, aceste norme variază în ceea ce privește domeniul de aplicare, transparența și accesibilitatea informațiilor divulgate, precum și în ceea ce privește nivelul și eficacitatea verificării și a asigurării respectării legislației.

Deși în unele state membre eforturile de reformă înregistrează progrese, există încă provocări care trebuie abordate. În [Portugalia](#), obligațiile de declarare a averii care le revin persoanelor cu funcții politice și înalților funcționari publici au fost extinse și consolidate. Organismul responsabil cu monitorizarea și verificările nu este încă operațional, dar se depun eforturi în acest sens. În [România](#), transmiterea electronică a declarațiilor privind averile și interesele este obligatorie din ianuarie 2022, deși există unele provocări în ceea ce privește verificarea eficace a datelor transmise. În [Grecia](#), deși un număr mare de funcționari depun declarații de avere, doar pentru o mică parte dintre acestea se verifică exactitatea. În [Ungaria](#), există în continuare preocupări cu privire la lipsa unor verificări sistematice și la supravegherea insuficientă a declarațiilor de avere. În [Belgia](#), verificarea și transparența acestor declarații reprezintă în continuare un motiv de îngrijorare, deoarece conținutul declarațiilor de avere poate fi evaluat doar în cursul unei anchete penale. În [Austria](#), membrii parlamentului nu sunt obligați să își facă publice activele, interesele, datoriile și pasivele<sup>63</sup>.

#### - *Protecția avertizorilor*

Încurajarea și protejarea celor care divulgă fapte ilegale joacă un rol esențial în depistarea și prevenirea corupției, atât în sectorul public, cât și în cel privat. Transpunerea Directivei (UE) 2019/1937 privind protecția avertizorilor<sup>64</sup> a determinat o serie de state membre să adopte acte legislative, dar multe dintre acestea sunt încă în curs de revizuire a legislației naționale existente sau de introducere a unor norme noi și de simplificare a cadrului instituțional pentru gestionarea raportărilor avertizorilor.

#### *Finanțarea partidelor politice*

Finanțarea partidelor politice reprezintă un domeniu de risc important pentru corupție, iar unele state membre au adoptat sau au în vedere reforme pentru a spori transparența și supravegherea. În [Polonia](#), normele privind finanțarea partidelor politice au fost revizuite pentru a spori transparența. În [Țările de Jos](#), continuă discuțiile privind protejarea partidelor politice împotriva ingerințelor străine. În [Estonia](#), proiectele legislative în curs de pregătire ar urma să vizeze sporirea competențelor Comitetului de supraveghere a finanțării partidelor politice. În [Austria](#), parlamentul este în curs de adoptare a unor reforme pentru remedierea problemelor de durată ale sistemului actual, inclusiv în ceea ce privește competențele Curții de Conturi. [Danemarca](#) intenționează să revizuiască și să modifice sistemul de finanțare a

<sup>62</sup> Recomandările se referă la BE, DK, DE, IE, NL, SE.

<sup>63</sup> Recomandările se referă la CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK. Jaloane relevante sunt incluse și în planul de redresare și reziliență al Croației.

<sup>64</sup> Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (JO L 305, 26.11.2019, p. 17).

partidelor politice, deși nu are un calendar concret. Există provocări și în alte state membre, cum este [Italia](#), în care practica direcționării donațiilor către partidele politice prin intermediul fundațiilor politice reprezintă un obstacol în calea răspunderii publice din cauza absenței unui registru electronic unic<sup>65</sup>.

### *Sisteme de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori*

Sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori creează riscuri de corupție și suscită preocupări legate de securitate, spălarea banilor și evaziunea fiscală<sup>66</sup>. Comisia consideră că acordarea cetățeniei UE în schimbul unor plăți sau investiții prestabilite, fără nicio legătură reală cu statul membru în cauză, subminează esența cetățeniei UE și încalcă dreptul UE<sup>67</sup>. În consecință, Comisia a invitat statele membre să abroge sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori și să ia măsuri adecvate pentru eliminarea riscurilor pe care le prezintă sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori<sup>68</sup>. [Bulgaria](#) și-a abrogat sistemul de acordare a cetățeniei pentru investitori în martie 2022. [Ciprul](#) încetase deja să primească noi cereri în cadrul sistemului său în noiembrie 2020, iar acum a încetat și gestionarea cererilor. [Malta](#) și-a suspendat regimul pentru resortisanții ruși și belaruși la 2 martie 2022, dar continuă să îl aplice pentru resortisanții altor țări<sup>69</sup>.

### *Combaterea impactului pandemiei asupra corupției*

Tendința de creștere a riscurilor de corupție legate de COVID-19 durează din 2020, printre domeniile expuse riscului numărându-se în continuare eliberarea de certificate de vaccinare, de testare sau de vindecare pentru COVID-19 și achiziționarea de echipamente medicale de protecție. Utilizarea sporită a procedurilor de achiziții accelerate și simplificate a dus adesea la atribuirii directe sau la proceduri de achiziții publice neconcurențiale. Pentru a depista și a preveni corupția în cadrul unor astfel de proceduri, statele membre au sporit transparența și monitorizarea. Autoritățile responsabile din mai multe state membre au efectuat audituri specifice ([Austria](#), [Cehia](#), [Slovenia](#) și [Portugalia](#)) sau activități de monitorizare ([Lituania](#)). În [Belgia](#), Curtea de Conturi a publicat un tablou de bord special pentru a spori transparența în ceea ce privește măsurile de sprijin guvernamental.

## **2.3 Pluralismul și libertatea mass-mediei**

Mass-media independentă și liberă este gardianul democrației. O mass-media liberă și pluralistă este esențială pentru apărarea statului de drept prin responsabilizarea puterii și a instituțiilor. Presiunea sau controlul politic sau de stat asupra mass-mediei subminează atât libertatea de exprimare, cât și libertatea de a căuta, de a primi și de a transmite informații. Conflictul de interese și o piață foarte concentrată, dominată de doar câțiva actori, ar putea avea ca efect și subminarea libertății mass-mediei. În UE, statele membre au o obligație pozitivă de a garanta un mediu propice pentru jurnaliști, de a proteja siguranța acestora și de a

<sup>65</sup> Recomandările se referă la DK, IT, AT.

<sup>66</sup> Raportul Comisiei intitulat „Sisteme din Uniunea Europeană de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori”, adoptat la 23 ianuarie 2019, [COM(2019) 12 final].

<sup>67</sup> Comisia a lansat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în ceea ce privește schemele gestionate de Cipru și Malta.

<sup>68</sup> Recomandare în contextul invadării Ucrainei de către Rusia în legătură cu sistemele de acordare a cetățeniei în schimbul investițiilor (*citizenship by investment* – CBI) și de acordare a dreptului de ședere în schimbul investițiilor (*residence by investment* – RBI), adoptată la 28 martie 2022, C(2022) 2028. În total, în 19 state membre se utilizează sisteme de acordare a dreptului de ședere în schimbul investițiilor: Bulgaria, Cehia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, România și Slovacia.

<sup>69</sup> Comisia a continuat procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Maltei.

promova pluralismul și libertatea mass-mediei. Provocările în acest domeniu care au fost identificate în rapoartele anterioare privind statul de drept au condus la mai multe inițiative recente ale UE, printre care o recomandare privind siguranța jurnaliștilor și un pachet de măsuri pentru a aborda acțiunile abuzive în justiție împotriva mobilizării publice.

### *Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei*

Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei evaluează riscurile la adresa libertății și pluralismului mass-mediei în toate statele membre, concentrându-se asupra a patru domenii – protecția de bază a libertății mass-mediei, pluralitatea pieței, independența politică și incluziunea socială a mass-mediei<sup>70</sup>. Cele mai recente rezultate ale acestui instrument (MPM 2022) arată că nu a existat nicio schimbare majoră în domeniile respective față de anul 2021, deși au existat unele diferențe în ceea ce privește indicatorii specifici în cadrul domeniilor generale. Indicatorul referitor la profesia de jurnalist și la protecția acesteia a înregistrat o ușoară deteriorare. S-a înregistrat o îmbunătățire a indicatorului referitor la transparența proprietății asupra mass-mediei, în urma punerii în aplicare de către unele state membre a legislației UE care reglementează această chestiune. Concentrarea mass-mediei de știri își menține nivelul de risc foarte ridicat pe întregul continent, iar în ceea ce privește independența politică nu s-au înregistrat progrese, aceasta rămânând expusă unui risc mediu. Pentru prima dată, Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei a introdus un clasament global al statelor membre grupate în cinci niveluri de risc, în care Bulgaria, Grecia, Ungaria, Malta, Polonia, România și Slovenia sunt considerate țări cu risc ridicat.

### *Consolidarea funcționării independente a autorităților de reglementare în domeniul mass-mediei*

Autoritățile naționale de reglementare în domeniul mass-mediei joacă un rol important în susținerea pluralismului mass-mediei. Pentru a asigura acest lucru, ele trebuie să fie independente din punctul de vedere al funcționării și al eficacității, să dispună de resurse suficiente și să își exercite competențele în mod imparțial și transparent. Toate statele membre dispun de o legislație care stabilește competențele și independența autorităților de reglementare în domeniul mass-mediei. Directiva serviciilor mass-media audiovizuale (DSMAV)<sup>71</sup>, revizuită în 2018, cuprinde o listă de cerințe – independență față de guvern, imparțialitate, transparență, responsabilitate, resurse, proceduri de numire și demitere și mecanisme de exercitare a unei căi de atac –, pe care statele membre trebuie să le asigure în ceea ce privește autoritățile lor în domeniul mass-mediei. De la publicarea Raportului din 2021 privind statul de drept, [Ciprul](#), [Estonia](#), [Franța](#), [Țările de Jos](#), [Slovacia](#) și [Slovenia](#) au urmat exemplul altor state membre și au adoptat dispoziții menite să consolideze independența autorităților din domeniul mass-mediei și/sau să extindă competențele autorităților în domenii noi. În alte state membre, sunt așteptate reforme.

În unele state membre, în pofida actualizării formale a cadrului juridic, persistă preocupări cu privire la eficacitatea acestuia sau la independența funcțională a autorităților de reglementare

---

<sup>70</sup> Instrumentul de monitorizare a pluralismului mass-mediei este o sursă importantă pentru rapoartele privind statul de drept ale Comisiei. Acesta este un instrument științific și global care documentează sănătatea cadrelor privind mass-media, detaliind amenințările la adresa pluralismului și a libertății mass-mediei în statele membre și în unele țări candidate. Instrumentul este cofinanțat de UE și a fost pus în aplicare, în mod independent și regulat, începând cu 2013-2014, de către Centrul pentru pluralismul și libertatea mass-mediei. Comisia a utilizat și alte surse, cum ar fi clasamentul mondial al libertății presei întocmit de organizația Reporteri fără Frontiere și Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor, la care se face referire în capitolele consacrate fiecărei țări.

<sup>71</sup> Directiva (UE) 2018/1808 din 14 noiembrie 2018.

în practică. Unele dintre aceste preocupări se referă la o posibilă influență politică nejustificată asupra procesului de nominalizare sau asupra funcționării autorităților de reglementare, altele la resursele insuficiente. În [Ungaria](#), unde există o finanțare suficientă și un cadru juridic detaliat pentru înființarea și funcționarea Autorității pentru Mass-media, trebuie consolidată independența funcțională a acesteia. În [Slovenia](#), persistă semne de întrebare cu privire la măsura în care noul cadru juridic ar asigura independența față de ingerințele politice, iar punerea deplină în aplicare a competențelor extinse cu resursele disponibile rămâne o provocare. În [Spania](#), noua legislație atribuie noi competențe autorității de reglementare în domeniul audiovizualului, dar persistă preocupări cu privire la resursele acesteia. În [România](#), persistă preocupări cu privire la funcționarea și bugetul Consiliului Național al Audiovizualului, în special având în vedere fondurile necesare pentru îmbunătățirea sistemelor informatice<sup>72</sup>.

### *Îmbunătățiri și obstacole legate de transparență în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei*

Transparența proprietății asupra mass-mediei este direct legată de libertatea și pluralismul mass-mediei, în special atunci când proprietatea are ca rezultat un control direct sau indirect sau o influență semnificativă asupra conținutului furnizat. Informațiile referitoare la proprietate le permit utilizatorilor să interpreteze conținutul în cunoștință de cauză. Standardele europene<sup>73</sup> încurajează statele membre să adopte măsuri specifice în acest domeniu, care este prevăzut și în legislația UE<sup>74</sup>. De la ultimul raport, în [Croatia](#), [Cipru](#), [Estonia](#), [Grecia](#), [Polonia](#), [Portugalia](#) și [Spania](#), au fost adoptate noi acte legislative care sporesc transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei sau îmbunătățesc disponibilitatea publică a informațiilor privind proprietatea asupra mass-mediei. În [Bulgaria](#) și [Slovacia](#), sunt avute în vedere legi menite să sporească transparența proprietății asupra mass-mediei. Măsuri practice de sporire a transparenței au fost adoptate în [Lituania](#), unde a fost lansat un sistem de informații accesibil publicului care cuprinde producătorii de informații publice și entitățile care difuzează informații publice.

Punerea în aplicare a normelor întâmpină provocări deosebite în unele state membre. În [Cehia](#), normele referitoare la sporirea transparenței în ceea ce privește beneficiarii reali ai instituțiilor mass-media, adoptate în 2021, încă necesită o punere în aplicare deplină și persistă preocupări cu privire la lipsa unei transparențe totale a proprietății și la conflictele de interese. Există în continuare provocări în ceea ce privește transparența proprietății asupra mass-mediei în [Țările de Jos](#) și [Franța](#). În [Slovenia](#), există încă provocări în ceea ce privește identificarea structurii de proprietate finală a anumitor instituții mass-media<sup>75</sup>.

### *Protejarea mass-mediei împotriva presiunii și influenței politice*

Vulnerabilitățile și riscurile la adresa statului de drept cresc atunci când mass-media este supusă unor presiuni politice și influențe politice – în special din partea autorităților publice și a partidelor aflate la guvernare –, care subminează independența mass-mediei. Normele transparente și echitabile pentru alocarea publicității de stat, pe de o parte, și garanțiile pentru

<sup>72</sup> Recomandările se referă la ES, HU.

<sup>73</sup> Recomandarea CM/Rec(2018)1[1] a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind pluralismul mass-mediei și transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei.

<sup>74</sup> Directiva 2010/13/UE din 10 martie 2010, articolul 5 alineatul (2), astfel cum a fost modificat prin Directiva (UE) 2018/1808 din 14 noiembrie 2018. Obligațiile generale (nonsectoriale) de transparență în ceea ce privește beneficiarul real sunt prevăzute și în Directivele privind combaterea spălării banilor [Directiva (UE) 2018/843 din 30 mai 2018 și Directiva (UE) 2015/849 din 20 mai 2015].

<sup>75</sup> Recomandările se referă la CZ, FR.

prevenirea politizării serviciului public de mass-media, pe de altă parte, au fost identificate ca având o importanță deosebită. O altă modalitate prin care se poate exercita presiunea politică este legată de acordarea de licențe.

- *Atenuarea riscurilor legate de lipsa de transparență și de echitate în alocarea publicității de stat*

Publicitatea de stat include toate utilizările bugetului statului, la toate nivelurile, sau ale bugetului întreprinderilor controlate de stat în scopul publicității și al campaniilor. Este important ca alocările să fie transparente și să aibă loc pe baza unor criterii echitabile, pentru a preveni riscul ca publicitatea de stat să fie utilizată ca mijloc de influență politică și de mobilizare a fondurilor pentru a favoriza anumite instituții mass-media. Deși există în continuare probleme în mai multe state membre, în alte câteva au existat evoluții care au încercat să răspundă preocupărilor specifice legate de transparența publicității de stat. În [Croatia](#), au fost adoptate norme actualizate privind transparența publicității de stat, dintre care unele mai pot fi îmbunătățite. Deși fără a le consacra prin legislație, [Malta](#) și [Ciprul](#) au adoptat orientări, cele ale Maltei stabilesc standarde pentru plata publicității guvernamentale și a materialelor promoționale, iar cele ale Ciprului se referă la campaniile de sensibilizare și de publicitate ale biroului de informare și ale presei guvernamentale. În [Austria](#), guvernul a anunțat un proces de reflecție, având în vedere preocupările legate de cheltuielile ridicate cu publicitatea de stat, de echitatea și transparența alocării acestora, precum și de influența politică asupra acestui proces<sup>76</sup>.

*– Protejarea independenței serviciului public de mass-media*

Normele privind guvernanta independentă și independența editorială a serviciului public de mass-media sunt esențiale pentru prevenirea ingerințelor politice în acest sector important al mass-mediei. Deși finanțarea serviciului public de radiodifuziune și finanțarea acordată organismelor de radiodifuziune pentru îndeplinirea acestui serviciu public rămân o prerogativă a fiecărui stat membru în măsura în care această finanțare nu afectează în mod nejustificat comerțul și concurența în UE<sup>77</sup>, există standarde și principii directe europene privind independența, cadrul de reglementare și de politică, finanțarea, numirile, răspunderea, gestionarea, transparența și deschiderea<sup>78</sup>. Toate statele membre au sisteme legislative și instituționale de reglementare a serviciului public de mass-media, iar unele dintre acestea încearcă să consolideze independența serviciului lor public al audiovizualului. În [Bulgaria](#), este în curs de examinare o revizuire a legii care vizează definirea mai detaliată a misiunii de serviciu public și a finanțării aferente. În [România](#), este în curs de dezbatere o reformă a legii privind societățile publice de radiodifuziune și radio, care vizează o gestionare mai independentă și mai profesionalizată. În [Luxemburg](#), a fost prezentat parlamentului un proiect de lege pentru consolidarea independenței serviciului public de mass-media. Cu toate acestea, în unele state membre, normele existente nu garantează suficient independența. Printre motivele de îngrijorare se numără riscul politizării numirilor și demiterilor în rândul membrilor conducerii și ai consiliilor de administrație în [Cehia](#), [Slovacia](#) și [Cipru](#), independența și guvernanta serviciului public de mass-media în [Malta](#), precum și provocările practice întâmpinate în contextul normelor existente în ceea ce privește limitarea influenței politice în [Slovenia](#). În [Polonia](#), există în continuare preocupări privind independența serviciului public de mass-media, inclusiv garanțiile pentru numirile în funcții executive. În

<sup>76</sup> Recomandările se referă la BG, HR, HU, AT.

<sup>77</sup> Protocolul (nr. 29) privind sistemul de radiodifuziune publică în statele membre, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

<sup>78</sup> [Recomandarea CM/Rec\(2012\)1 a Consiliului Europei privind guvernanta serviciilor publice de mass-media](#).

[Grecia](#), deși serviciul public de mass-media este reglementat de un cadru juridic solid, există preocupări cu privire la posibila influență politică în numirea membrilor consiliului de administrație. În [Ungaria](#), serviciul public de mass-media funcționează într-un sistem instituțional complex, pe fondul unor preocupări legate de independența editorială<sup>79</sup>.

– *Presiunea și influența politică asupra mass-mediei prin restricții și decizii de acordare a licențelor*

Deși Convenția europeană a drepturilor omului prevede în mod expres că dreptul la libertatea de exprimare nu împiedică statele să supună întreprinderile de radiodifuziune și televiziune unui sistem de licențe, exercitarea acestei prerogative trebuie să țină seama de pluralitatea peisajului mediatic și să se bazeze pe proceduri și criterii obiective și transparente. În [Polonia](#), o propunere de modificare legislativă menită să interzică concesiunile de radiodifuziune operatorilor controlați de persoane înregistrate în afara SEE a fost, în cele din urmă, respinsă prin veto de președinte. Cu toate acestea, două posturi de televiziune s-au confruntat cu proceduri administrative deosebit de lungi pentru prelungirea licențelor lor de către autoritatea de reglementare<sup>80</sup>.

*Accesul la informații ca o condiție prealabilă esențială pentru mass-media, societatea civilă și încrederea publică*

Dreptul de acces la informațiile deținute de autoritățile publice este fundamental pentru ca jurnaliștii să își desfășoare activitatea, precum și pentru societatea civilă și pentru cetățeni în general. De la publicarea ultimului raport privind statul de drept, în [Țările de Jos](#) a intrat în vigoare o nouă legislație prin care accesul la informațiile publice devine mai larg și mai rapid. În [Finlanda](#), se iau măsuri de reformare a Legii privind deschiderea activităților guvernamentale pentru a extinde accesul garantat prin constituție la documente. În [Spania](#), se desfășoară activități legislative pentru consolidarea accesului la informații printr-o reformă a Legii privind secretul de serviciu. În [Danemarca](#), sunt în desfășurare discuții politice pentru a lua în considerare eliminarea unor restricții privind dreptul de acces la informații. În alte state membre, persistă unele preocupări de ordin practic sau juridic. În [Belgia](#), o legislație recentă care introduce noi motive de respingere și întâzieri în tratarea cererilor de documente publice ar putea afecta dreptul de acces la informații și documente publice. În [Lituania](#), există preocupări cu privire la faptul că interpretarea dată de autorități normelor de protecție a datelor a condus la restricții privind accesul jurnaliștilor la informații. În [Austria](#), persistă provocări legate de lipsa unui cadru juridic cuprinzător și executoriu pentru accesul la documente și la informațiile publice, iar proiectul de lege nu a avansat. În [Malta](#), jurnaliștii se confruntă în continuare cu obstacole atunci când solicită acces la informații deținute de autoritățile publice. În [Ungaria](#), accesul la informațiile publice a continuat să fie împiedicat în baza „stării de pericol”<sup>81</sup>.

*Amenințări la adresa siguranței jurnaliștilor*

Jurnaliștii se confruntă în continuare cu amenințări și obstacole în activitatea lor, inclusiv cu agresiuni fizice, care au fost raportate în mai multe state membre. În 2021, atât Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor, cât și platforma *Mapping Media Freedom* (MMF) au identificat o creștere semnificativă a

<sup>79</sup> Recomandările se referă la CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

<sup>80</sup> Recomandările se referă la PL. O procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este în desfășurare în ceea ce privește HU.

<sup>81</sup> Recomandările se referă la BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

numărului de alerte<sup>82</sup>, care include și o creștere a agresiunilor online. Aceste încălcări au inclus cazuri de hărțuire verbală, amenințări legale, agresiuni fizice, agresiuni împotriva proprietății, instigare, campanii de denigrare și cenzură. Recomandarea din 2021 a Comisiei privind siguranța jurnaliștilor include măsuri privind investigarea și urmărirea penală în mod eficace și cu imparțialitate a infracțiunilor, mecanisme independente de reacție și de sprijin, accesul la locurile de desfășurare a evenimentelor și la informații, siguranța în timpul demonstrațiilor, formare, siguranța online și capacitarea digitală.

Unele state membre au adoptat măsuri sau au intensificat măsurile existente pentru a îmbunătăți siguranța jurnaliștilor. În [Franța](#), legislația a recunoscut rolul jurnaliștilor în cadrul demonstrațiilor, iar un comitet de legătură între Ministerul de Interne și presă permite în prezent un dialog permanent privind siguranța în timpul protestelor sau demonstrațiilor. În [Țările de Jos](#), guvernul a continuat să consolideze, să finanțeze și să dezvolte platforma „PersVeilig” și să promoveze o cooperare strânsă între procurori, polițiști și părțile interesate din domeniul mass-mediei. În [Germania](#), autoritățile landurilor, Consiliul de presă și alte părți interesate din domeniul mass-mediei discută în prezent o actualizare a principiilor de conduită existente pentru mass-media și poliție, având ca scop abordarea siguranței jurnaliștilor în timpul protestelor. În [Grecia](#), au fost raportate frecvent amenințări și agresiuni fizice, iar guvernul a agreeat recent un memorandum de înțelegere privind protecția jurnaliștilor. În alte state membre, ar fi necesare eforturi mai hotărâte pentru a remedia situația. În [Croatia](#), mediul profesional al jurnalismului este afectat de agresiuni verbale împotriva jurnaliștilor, inclusiv din partea politicianilor. În [Slovenia](#), mediul ostil, hărțuirea online a jurnaliștilor și amenințările la adresa acestora sunt din ce în ce mai îngrijorătoare. În [Slovacia](#), adoptarea legislației propuse privind protecția jurnaliștilor a fost amânată<sup>83</sup>.

Continuă procesele penale în dosarele jurnaliștilor uciși în UE. În [Malta](#), o persoană presupusă a se afla în spatele asasinării jurnalistei Daphne Caruana Galizia a fost pusă sub acuzare pentru complicitate la omor și asociere criminală, iar procedurile penale sunt în desfășurare. Raportul separat al anchetei publice privind asasinarea a fost publicat în iulie 2021 și a constatat că statul și entitățile sale nu au reușit să protejeze pe deplin jurnalistul de riscurile reale și imediate și nu au acționat pentru a preveni asasinarea sa. Raportul a stabilit un set de recomandări referitoare la statul de drept, inclusiv la peisajul mediatic din țară. În [Slovacia](#), este în desfășurare procesul privind asasinarea lui Jan Kuciak și a logodnicei sale Martina Kusnirova, iar în [Țările de Jos](#) a început procesul privind asasinarea jurnalistului Peter R. de Vries. Asasinarea jurnalistului Giorgios Karaivaz în aprilie 2021 este în curs de investigare de către autoritățile din [Grecia](#).

#### *Amenințări legale și proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice*

Acțiunile strategice în justiție împotriva mobilizării publice (SLAPP) reprezintă o formă specială de hărțuire împotriva jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor implicați în mobilizarea publică în chestiuni de interes public. Acest fenomen ia amploare în UE. Sunt necesare garanții eficace pentru a preveni reducerea la tăcere a jurnaliștilor printr-o astfel de hărțuire și crearea unui efect de intimidare asupra libertății mass-mediei și a libertății de exprimare. Defăimarea este unul dintre cele mai frecvente motive pentru care sunt inițiate SLAPP împotriva jurnaliștilor.

---

<sup>82</sup> Platforma Consiliului Europei indică o creștere cu 42 % a numărului de alerte, în timp ce platforma MMF a înregistrat o creștere cu 72 % a numărului de alerte în statele membre ale UE în perioada 2020-2021, un procent considerabil dintre alertele din 2021 vizând situațiile de hărțuire și agresiuni online din timpul protestelor legate de COVID-19.

<sup>83</sup> Recomandările se referă la EL, HR, SI, SK.

Pentru a contracara amenințarea reprezentată de SLAPP, unele state membre au început să dezbată sau să ia în considerare introducerea unor garanții procedurale și/sau sunt în curs de revizuire a legislației lor privind defăimarea. În [Lituania](#), au fost pregătite modificări legislative pentru a permite respingerea rapidă a unor astfel de cazuri, precum și revizuirea răspunderii penale pentru defăimare. În [Irlanda](#), Ministerul Justiției a inițiat o revizuire care s-a soldat cu recomandări privind un nou mecanism împotriva SLAPP care să permită respingerea rapidă. În [Malta](#), guvernul a propus modificări legislative pentru a reforma anumite aspecte procedurale ale Legii privind defăimarea. În [Italia](#), deși pedepsele cu închisoarea pentru defăimare au fost în mare parte eliminate în urma unei hotărâri de referință a Curții Constituționale din 2021, prevalența din ce în ce mai mare a cauzelor SLAPP și combinarea defăimării penale și civile generează îngrijorare. În [Slovacia](#), sunt încă în dezbatere modificări pentru reducerea pedepsei pentru defăimare. În [Croația](#), numărul cazurilor de litigii abuzive împotriva jurnaliștilor rămâne ridicat, amenințând existența instituțiilor mass-media locale de mici dimensiuni și a jurnaliștilor independenți. Există în continuare o serie de exemple de astfel de procese împotriva jurnaliștilor inițiate de politicieni sau de funcționari publici, inclusiv de judecători. În [Polonia](#), comunitatea mass-mediei de știri continuă să fie expusă amenințărilor generate de acțiunile strategice în justiție împotriva mobilizării publice, care par să vizeze în principal jurnaliștii care analizează acțiunile guvernului<sup>84</sup>.

#### **2.4 Alte aspecte instituționale legate de sistemul de control și echilibru**

Sistemul de control și echilibru instituțional face parte integrantă din statul de drept într-o democrație. Acesta oferă un sistem de control reciproc, asigurând faptul că puterea exercitată de o autoritate de stat este supusă controlului exercitat de altele. Deși modelul de control și echilibru poate varia de la un stat membru la altul în funcție de tradițiile juridice și constituționale ale fiecăruia, toate statele membre trebuie să facă obiectul unui astfel de sistem pentru a asigura respectarea statului de drept și a normelor democratice. Organizațiile societății civile și autoritățile independente, cum sunt organismele de promovare a egalității, Ombudsmanul și instituțiile naționale pentru drepturile omului, reprezintă un element indispensabil în sistemul de control și echilibru într-o democrație sănătoasă, iar încercările de a le restricționa spațiul de funcționare pot constitui o amenințare la adresa statului de drept.

##### *Calitatea și caracterul incluziv al procesului legislativ*

Urmând tendința observată în rapoartele din 2020 și 2021 privind statul de drept, o serie de state membre au îmbunătățit în continuare calitatea procesului legislativ. Îmbunătățirea participării părților interesate, inclusiv a organizațiilor societății civile, poate aduce beneficii atât pentru calitatea legislației, cât și pentru transparența procesului. [Bulgaria](#) a adoptat noi norme pentru a îmbunătăți procesul legislativ, iar [Spania](#) pune în aplicare inițiative pentru a spori participarea publicului la procesul de elaborare a politicilor. În [Estonia](#), eforturile se concentrează pe crearea de noi platforme digitale pentru participarea publicului la procesul decizional. În [Franța](#), practica consultărilor publice la nivel național a fost consolidată și extinsă și la alte domenii, inclusiv la sistemul judiciar. În [Luxemburg](#), fost prezentat un proiect de revizuire constituțională care vizează introducerea unei inițiative legislative pentru cetățeni.

În mai multe state membre, lipsa unui cadru formal pentru consultarea părților interesate sau aplicarea insuficientă în practică a acestuia continuă să genereze îngrijorare. În [Cipru](#) și

---

<sup>84</sup> Recomandările se referă la IE, HR, IT.

[Malta](#), nu există un proces formalizat pentru consultări publice, acestea având un rol redus în procesul de elaborare a politicilor. În [Grecia](#), consultarea publică privind proiectele legislative este adesea organizată prea târziu pentru ca organizațiile societății civile și publicul larg să își poată aduce contribuția. În [Luxemburg](#) și [Slovacia](#), persistă preocupări cu privire la caracterul incluziv al procesului legislativ în ansamblu. În [Letonia](#), există unele preocupări cu privire la implicarea redusă a organizațiilor societății civile la nivel local. [Polonia](#) și-a asumat, în cadrul planului său de redresare și reziliență, angajamentul de a adopta măsuri care să asigure un cadru de reglementare mai bun și mai stabil. În [Ungaria](#), lipsa consultării publice, împreună cu procesul legislativ accelerat, a slăbit și mai mult calitatea mediului de reglementare. În [România](#), persistă preocupări cu privire la utilizarea frecventă a ordonanțelor de urgență ale guvernului, precum și la realitățile practice ale consultărilor publice, în special cu privire la urmărirea eficace a propunerilor prezentate de societatea civilă<sup>85</sup>.

### *Învățămintele desprinse din utilizarea măsurilor de urgență și din pandemia de COVID-19*

Confruntate cu provocările generate de revenirea pandemiei de COVID-19 în toamna și iarna anului 2021, unele state membre au continuat să aplice starea de urgență, în timp ce în majoritatea statelor membre aceste regimuri și restricțiile aferente privind drepturile fundamentale au fost eliminate treptat. O serie de state membre valorifică în prezent învățămintele desprinse din această experiență și, în unele cazuri, își actualizează cadrele juridice pentru a îmbunătăți gradul de pregătire pentru crize viitoare. În [Portugalia](#) și [Suedia](#), structuri dedicate analizează modul în care pot fi instituite cadre juridice permanente pentru a reglementa circumstanțele excepționale, reflecții similare având loc și în [Țările de Jos](#). În [Danemarca](#), utilizarea Legii privind epidemiile, adoptată în februarie 2021, a fost reexaminată de guvern și a făcut obiectul unei ample consultări a părților interesate. În [Cehia](#), Ministerul Sănătății a efectuat un audit al procesului de adoptare a măsurilor de combatere a pandemiei, după ce mai multe dintre aceste măsuri au fost anulate de instanțe. În [Franța](#), Consiliul de Stat și-a dedicat studiul anual din 2021 stării de urgență și a făcut propuneri pentru o mai bună definire și organizare a acesteia.

Utilizarea competențelor conferite în situații de urgență a continuat și în afara contextului pandemiei de COVID-19 în legătură cu alte crize. [Ungaria](#) a declarat o altă „stare de pericol” în temeiul dispozițiilor constituționale modificate, ca urmare a invadării Ucrainei. [Polonia](#) a introdus stare de urgență la frontiera dintre Polonia și Belarus, ceea ce a generat preocupări ale părților interesate cu privire la constituționalitate și la restricționarea drepturilor fundamentale. [Lituania](#) a declarat, de asemenea, stare de urgență ca răspuns la instrumentalizarea migrației de către Belarus. Restricțiile privind activitatea organismelor de monitorizare și a jurnaliștilor au suscitât critici și au fost ridicate treptat.

### *Rolul curților constituționale în sistemul de control și echilibru*

Curțile constituționale joacă un rol esențial în sistemul de control și echilibru și au continuat să exercite acest rol în contextul pandemiei de COVID-19. Acest lucru s-a întâmplat în [Franța](#), unde Curtea Constituțională a definit limitele competențelor puterii executive și ale celei legislative în timpul regimului de urgență sanitară, și în [Germania](#), [Spania](#) și [Italia](#), unde curțile constituționale au exercitat un control constituțional asupra măsurilor de urgență adoptate pentru combaterea pandemiei de COVID-19.

---

<sup>85</sup> Recomandările se referă la EE, CY, LV, LU, PT, RO.

Curțile constituționale au exercitat control și în alte domenii-cheie, de exemplu în ceea ce privește alegerile. În [Portugalia](#), Curtea Constituțională a fost chemată să reexamineze actele electorale. Noua legislatură parlamentară a început după această reexaminare și după repetarea ulterioară a votului. În [Cipru](#), sunt în curs reflecții structurale suplimentare, în parlament fiind încă în dezbateri înființarea unei Curți Constituționale.

În alte state membre, unele decizii luate de curțile constituționale au generat preocupări cu privire la supremația dreptului UE. În [România](#), 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<sup>86</sup>. În [Germania](#), în urma angajamentelor formale ale Guvernului Germaniei prin care se recunoaște în mod clar supremația dreptului UE, Comisia a închis procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor cu privire la o hotărâre a Curții Constituționale a Germaniei. În [Polonia](#), Curtea Constituțională a contestat în mod expres supremația dreptului UE și a considerat că anumite dispoziții din tratatele UE sunt neconstituționale. Acest lucru a determinat Comisia să lanseze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva [Poloniei](#), care este încă în desfășurare<sup>87</sup>.

#### *Instituțiile naționale pentru drepturile omului, ombudsmanii, organismele de promovare a egalității și punerea în aplicare a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului*

Instituțiile naționale pentru drepturile omului (INDO)<sup>88</sup>, ombudsmanii, organismele de promovare a egalității și alte autorități independente au continuat să joace un rol în sistemul național de control și echilibru. În unele state membre, statutul acestor autorități a fost consolidat în continuare. În [Suedia](#), Instituția Națională pentru Drepturile Omului, recent înființată, și-a început activitatea în ianuarie 2022. În [Portugalia](#), structura internă a Biroului Ombudsmanului a fost reformată pentru o mai bună reflectare a mandatului său, iar în [Letonia](#), au fost modificate normele privind numirea Ombudsmanului. În [Belgia](#), Institutul Federal pentru Drepturile Omului a emis numeroase avize și recomandări în primii săi ani de activitate. Asigurarea unei monitorizări adecvate a constatărilor instituțiilor independente reprezintă o parte importantă a unui sistem eficace de control și echilibru<sup>89</sup>.

Cu toate acestea, INDO, ombudsmanii și organismele de promovare a egalității au nevoie de garanții structurale privind independența, precum și de resurse suficiente pentru a funcționa în mod eficace, iar o parte dintre acestea continuă să se confrunte cu provocări. În [Polonia](#), noul Ombudsman, numit în iulie 2021, continuă să joace un rol-cheie ca garanție a statului de drept, deși capacitatea sa de acțiune este restrânsă ca urmare a resurselor limitate. În [Lituania](#), există preocupări cu privire la faptul că Biroul Ombudsmanilor Parlamentari nu

---

<sup>86</sup> În două hotărâri, CJUE a statuat că instanțele naționale nu ar trebui să fie împiedicate de riscul unor sancțiuni disciplinare să înlăture efectele deciziilor Curții Constituționale care sunt contrare dreptului UE (Hotărârea Curții de Justiție din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion și alții, în cauzele conexe C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19) și că dreptul UE se opune oricărei norme sau practici naționale care ar da naștere răspunderii disciplinare pentru nerespectarea unor astfel de decizii de către judecătorii naționali (Hotărârea Curții de Justiție din 22 februarie 2022, RS, în cauza C-430/21, punctul 87). Este important de remarcat faptul că Înalta Curte de Casație și Justiție din România a pronunțat mai multe hotărâri prin care a anulat jurisprudența Curții Constituționale privind componența completurilor de judecată pentru a pune în aplicare hotărârea CJUE din 21 decembrie 2021, acordând astfel prioritate principiului supremației dreptului UE.

<sup>87</sup> Comunicatul de presă IP/21/7070 al Comisiei din 22 decembrie 2021. A se vedea secțiunea 3.2 de mai jos.

<sup>88</sup> Principiile de la Paris ale ONU, aprobate de Adunarea Generală a ONU în 1993 (Rezoluția A/RES/48/134), stabilesc principalele criterii pe care INDO trebuie să le îndeplinească. INDO sunt acreditate periodic în fața Subcomisiei pentru acreditare al Alianței mondiale a instituțiilor naționale din domeniul drepturilor omului.

<sup>89</sup> Recomandările se referă la HR, NL, PL.

dispune de resursele necesare pentru a-și îndeplini mandatul, iar noul proiect de lege a fost criticat pentru un posibil impact negativ asupra activității sale. În [Ungaria](#), preocupările legate de independența comisarului pentru drepturile fundamentale persistă după integrarea Autorității pentru Egalitatea de Tratamente în cadrul Oficiului Comisarului, iar în martie 2022 Subcomitetul ONU pentru acreditare al Alianței mondiale a INDO și-a menținut recomandarea ca instituția națională pentru drepturile omului a Ungariei să fie retrogradată la statutul B. În [Croatia](#), există provocări în ceea ce privește acțiunile întreprinse în urma recomandărilor Ombudsmanului și monitorizarea acestora, precum și în ceea ce privește accesul la informații. Până în prezent, o serie de state membre nu au instituit o INDO în conformitate cu Principiile de la Paris ale ONU. Deși [Italia](#), [Malta](#) și [România](#) au demarat acest proces, în [Cehia](#)<sup>90</sup> nu există astfel de planuri.

Bilanțul punerii în aplicare a principalelor hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) este, de asemenea, un indicator important pentru funcționarea statului de drept într-o țară. Prin urmare, capitolele consacrate fiecărei țări includ pentru prima dată indicatori sistematici privind punerea în aplicare a hotărârilor principale ale CEDO de către toate statele membre<sup>91</sup>. Deși performanța variază de la un stat membru la altul, în ansamblu, aproximativ 40 % dintre principalele hotărâri ale CEDO referitoare la statele membre ale UE din ultimii zece ani nu au fost puse în aplicare<sup>92</sup>.

#### *Sistemul național de control și echilibru în ceea ce privește utilizarea programelor spyware*

În iulie 2021, Amnesty International și un grup de jurnaliști de investigație au descoperit că mai multe guverne din întreaga lume au implementat un program spyware deosebit de intruziv, cunoscut sub numele de „Pegasus”. În UE, printre ținte s-au numărat jurnaliști, avocați, politicieni naționali și deputați în Parlamentul European. Acest subiect a căpătat o importanță tot mai mare în cursul anului trecut<sup>93</sup>: deși are legătură cu securitatea națională, este nevoie de un sistem național de control și echilibru pentru a asigura existența unor garanții și respectarea drepturilor fundamentale. În [Ungaria](#), s-au încheiat anchetele în urma unor acuzații legate de utilizarea software-ului de supraveghere Pegasus împotriva unor avocați și jurnaliști, în condițiile în care există preocupări legate de faptul că, în afara procedurilor penale, nu există o supraveghere judiciară eficientă în ceea ce privește utilizarea măsurilor de supraveghere secretă. În [Polonia](#), în pofida acuzațiilor legate de utilizarea Pegasus și a software-ului echivalent de supraveghere spyware, nu a fost inițiată nicio anchetă de către parchet. În [Franța](#), Parchetul din Paris a deschis o anchetă penală cu privire la presupusa utilizare a programelor spyware de supraveghere care vizează în special jurnaliști. În [Spania](#), utilizarea Pegasus și a software-ului echivalent de supraveghere spyware a făcut obiectul unei anchete a Ombudsmanului și al unor proceduri judiciare. Deși au competența de a-și garanta securitatea națională, în exercitarea acestei competențe statele membre trebuie să aplice dreptul UE relevant, inclusiv jurisprudența CJUE. Statul de drept impune ca recurgerea la astfel de instrumente de către serviciile de securitate ale statelor membre să facă obiectul unui control suficient care să asigure că este respectată pe deplin legislația UE, inclusiv drepturile fundamentale, cum ar fi protecția datelor cu caracter

<sup>90</sup> Recomandările se referă la CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

<sup>91</sup> Adoptarea măsurilor necesare de executare a unei hotărâri a CEDO este supravegheată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei.

<sup>92</sup> *European Implementation Network și Democracy Reporting International, Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law* (Justiție întârziată și justiție refuzată: Neexecutarea hotărârilor instanțelor europene și statul de drept).

<sup>93</sup> Parlamentul European a instituit o comisie de anchetă specifică („PEGA”) pentru a aborda utilizarea programului spyware de supraveghere „Pegasus” și a altor tehnologii similare din UE.

personal, siguranța jurnaliștilor și libertatea de exprimare. Utilizarea mijloacelor de supraveghere în cadrul anchetelor penale trebuie, de asemenea, să respecte drepturile procedurale, inclusiv drepturile inculpatului. Prin urmare, este nevoie de un sistem solid de control și echilibru instituțional pentru a garanta funcționarea, cooperarea și controlul reciproc al organelor de stat, astfel încât puterea să fie exercitată de o autoritate de stat sub controlul celorlalte.

### *Organizațiile societății civile ca actori esențiali pentru statul de drept*

Organizațiile societății civile și apărătorii drepturilor omului joacă un rol esențial de gardieni împotriva încălcărilor statului de drept și contribuie în mod activ la promovarea statului de drept, a democrației și a drepturilor fundamentale în practică. Dreptul UE<sup>94</sup>, completat de standardele europene<sup>95</sup>, a stabilit cerințe-cheie pentru asigurarea funcționării organizațiilor societății civile fără ingerințe nejustificate. În urma sosirii în UE a milioane de persoane care fug din calea agresiunii militare a Rusiei, societatea civilă a jucat un rol-cheie în primirea acestora în statele membre respective și în asigurarea produselor și serviciilor esențiale, inclusiv sprijin psihologic și medical.

În unele state membre, se iau măsuri pentru a îmbunătăți situația organizațiilor societății civile. În [Bulgaria](#), a devenit operațional un Consiliu pentru dezvoltarea societății civile, înființat cu scopul de a sprijini organizațiile societății civile. În [România](#), deși organizațiile societății civile se confruntă cu provocări, există planuri de simplificare a procedurilor de înregistrare pentru organizațiile neguvernamentale. În [Suedia](#), sunt în curs de revizuire normele-cadru privind funcționarea și finanțarea organizațiilor societății civile. În [Malta](#), au fost abordate preocupările existente cu privire la accesul organizațiilor societății civile la finanțare. Deși în majoritatea statelor membre există un mediu favorabil societății civile și de sprijinire a acesteia, iar spațiul societății civile continuă să fie considerat „deschis”<sup>96</sup>, în unele state membre organizațiile societății civile continuă să se confrunte cu provocări. Acestea pot consta în proceduri de înregistrare împovărătoare, dificultăți în accesarea finanțării, legislație restrictivă și protecție inadecvată împotriva atacurilor și amenințărilor, inclusiv SLAPP și campanii de denigrare. În [Irlanda](#), există în continuare obstacole juridice în calea finanțării societății civile, iar în [Germania](#), regimul de scutire fiscală al organizațiilor societății civile rămâne un motiv de îngrijorare, deși acesta ar putea fi abordat în cadrul reformelor viitoare. În [Slovenia](#), societatea civilă s-a confruntat cu provocări în ceea ce privește discursurile negative, dar au fost abordate aspectele legate de finanțare și limitările libertății de întrunire. În [Cehia](#), există unele preocupări cu privire la accesul organizațiilor societății civile la finanțare publică, iar în [Slovacia](#) sistemele de subvenții publice continuă să excludă organizațiile care se ocupă de aspecte legate de egalitatea de gen și de drepturile persoanelor LGBTIQ. În [Cipru](#), guvernul a luat măsuri pentru a sprijini mai bine societatea civilă și pentru a îmbunătăți comunicarea cu autoritățile publice. Procedurile de înregistrare pentru organizațiile societății civile rămân complexe în [Italia](#). În [Grecia](#), unele cerințe de înregistrare continuă să fie considerate disproporționale, dar este în curs de examinare la Consiliul de Stat o revizuire a legislației existente. În [Spania](#), parlamentul lucrează la reforma Legii privind securitatea cetățenilor, ca urmare a preocupărilor exprimate cu privire la lege, inclusiv de

<sup>94</sup> Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/Ungaria, C-78/18, EU:C:2020:476, punctele 112 și 113.

<sup>95</sup> A se vedea în special Recomandarea Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind statutul juridic al organizațiilor neguvernamentale din Europa.

<sup>96</sup> Potrivit calificativului acordat de CIVICUS (organizație neguvernamentală). Calificativele sunt acordate conform unei scale care cuprinde cinci niveluri, definite după cum urmează: deschis, restrâns, obstrucționat, reprimat și închis. În comparație cu 2021, două state membre au fost declarate pe scală de la „deschis” la „restrâns” și un stat membru de la „restrâns” la „obstrucționat”.

către societatea civilă. În [Franța](#), deși au fost adoptate noi legi pentru a îmbunătăți mediul financiar pentru asociații, o serie de părți interesate și-au exprimat îngrijorarea cu privire la impactul Legii privind principiile republicane asupra spațiului civic<sup>97</sup>.

În unele state membre, restricțiile sistematice au agravat și mai mult capacitatea societății civile de a funcționa, având un potențial efect de descurajare. În [Polonia](#), spațiul civic s-a deteriorat și mai mult, iar proiectele legislative recente ar putea avea un impact negativ suplimentar. În [Ungaria](#), societatea civilă independentă este supusă în continuare presiunilor, iar organizațiile care reprezintă comunității LGBTIQ raportează că sunt vizate de campaniile de denigrare lansate de guvern, iar rolul statului în finanțarea societății civile ridică semne de întrebare<sup>98</sup>.

### 3. EVOLUȚII ȘI ACȚIUNI LA NIVELUL UE

#### 3.1 Dialogul și acțiunile întreprinse ca urmare a raportului privind statul de drept

##### *Dialogul interinstituțional*

Consiliul a continuat practica organizării dialogului anual privind statul de drept pe baza raportului privind statul de drept. În septembrie 2021, președinția Consiliului a organizat o discuție orizontală privind evoluțiile generale ale statului de drept în cadrul Consiliului Afaceri Generale. De asemenea, Consiliul Afaceri Generale a purtat discuții specifice fiecărei țări, axându-se pe evoluțiile relevante evidențiate în capitolul consacrat fiecărei țări din raportul privind statul de drept, în noiembrie 2021<sup>99</sup> și aprilie 2022<sup>100</sup>. Discuții specifice pe teme legate de statul de drept au avut loc, de asemenea, în cadrul Consiliului Justiție, în cadrul căruia miniștrii au desfășurat, în decembrie 2021, un schimb de opinii cu privire la impactul pandemiei de COVID-19 asupra funcționării instanțelor și au discutat, în martie 2022, chestiunea accesului la un avocat și a statului de drept. Statele membre au manifestat un interes clar de a face schimb de informații privind evoluții și de bune practici și de a contribui la prevenirea problemelor într-un mod incluziv și constructiv.

Parlamentul European a continuat să poarte dezbateri privind statul de drept. Din iulie 2021, acesta a adoptat mai multe rezoluții privind statul de drept și aspecte mai specifice, cum ar fi libertatea mass-mediei și societatea civilă<sup>101</sup>. Parlamentul a adoptat, de asemenea, o rezoluție specifică referitoare la Raportul din 2021 privind statul de drept<sup>102</sup>, în care a salutat în special angajamentul de a include recomandări specifice adresate statelor membre. Rezoluția a

<sup>97</sup> Recomandările se referă la DE, IE, EL, SE.

<sup>98</sup> Recomandările se referă la HU, PL.

<sup>99</sup> Discuția s-a axat pe principalele evoluții din Croația, Italia, Cipru, Letonia și Lituania.

<sup>100</sup> Discuția s-a axat pe principalele evoluții din Luxemburg, Ungaria, Malta, Țările de Jos și Austria.

<sup>101</sup> Rezoluția Parlamentului European din 10 martie 2022 referitoare la statul de drept și consecințele hotărârii CEJ, P9\_TA(2022)0074; Rezoluția Parlamentului European din 8 martie 2022 referitoare la restrângerea spațiului societății civile în Europa, P9\_TA(2022)0056; Rezoluția din 16 decembrie 2021 referitoare la drepturile fundamentale și statul de drept în Slovenia, în special numirea cu întârziere a procurorilor Parchetului European, P9\_TA(2021)0512; Rezoluția din 15 decembrie 2021 referitoare la impactul criminalității organizate asupra resurselor proprii ale UE și asupra deturnării fondurilor UE, cu accent deosebit pe gestiunea partajată din perspectiva auditării și controlului, P9\_TA(2021)0501; Rezoluția din 11 noiembrie 2021 referitoare la consolidarea democrației și a libertății și pluralismului mass-mediei în UE: recurgerea nejustificată la acțiuni de drept civil și penal pentru a reduce la tăcere jurnaliștii, ONG-urile și societatea civilă, P9\_TA(2021)0451.

<sup>102</sup> Rezoluția Parlamentului European din 19 mai 2022 referitoare la Raportul Comisiei din 2021 privind statul de drept, P9\_TA(2022)0212.

reiterat recomandările emise anterior, în special cu privire la necesitatea de a identifica instrumente care pot fi utilizate în cazul în care deficiențele nu sunt remediate, precum și sprijinul Parlamentului pentru un acord interinstituțional referitor la un mecanism al UE pentru democrație, statul de drept și drepturile fundamentale. Comisia apreciază cooperarea cu Parlamentul European și a clarificat faptul că cooperarea interinstituțională joacă un rol central în consolidarea capacității UE de a monitoriza și de a sprijini statul de drept. Decizia de a include recomandări în raportul din 2022 dă curs, de asemenea, unei solicitări formulate de Parlamentul European.

Parlamentul European a organizat, de asemenea, dezbateri specifice fiecărei țări, în special în cadrul Grupului de monitorizare a democrației, statului de drept și drepturilor fundamentale al Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) a Parlamentului European. Grupul de monitorizare a desfășurat misiuni de monitorizare în Bulgaria, Malta, Slovacia și Slovenia și a purtat discuții cu privire la constatările sale. Pe lângă o dezbatere privind supremația dreptului UE, Parlamentul European a adoptat o rezoluție prin care solicită să se ia mai multe măsuri pentru a aborda preocupările legate de statul de drept în Polonia și Ungaria<sup>103</sup>.

Comitetul Economic și Social European (CESE), prin intermediul Grupului ad-hoc privind drepturile fundamentale și statul de drept<sup>104</sup>, și Comitetul Regiunilor, prin intermediul Comisiei pentru cetățenie, guvernanta, afaceri externe și instituționale<sup>105</sup>, au continuat, de asemenea, să dezbată statul de drept la nivelul UE. În noiembrie 2021, CESE a organizat o conferință axată pe contribuția societății civile la mecanismul privind statul de drept.

#### *Dialogul cu autoritățile și părțile interesate din statele membre*

Comisia și-a continuat activitățile de informare la nivel național în statele membre. Au fost organizate reuniuni bilaterale, atât la nivel politic, cât și la nivel tehnic, pentru a discuta principalele reforme ca urmare a raportului din 2021. Parlamentele naționale au un rol esențial în sprijinirea statului de drept, atât în calitate de legiuitori, cât și în ceea ce privește tragerea la răspundere a puterii executive, iar discuțiile ulterioare raportului din 2021 au reprezentat o temă importantă a vizitelor comisarilor în parlamentele naționale<sup>106</sup>.

Rețeaua punctelor de contact pentru statul de drept asigură un canal deschis pentru schimburi periodice între Comisie și statele membre. Rețeaua a continuat să se reunească periodic pentru a pregăti raportul anual privind statul de drept și acționează tot mai mult ca for pentru

---

<sup>103</sup> Rezoluția Parlamentului European din 5 mai 2022 referitoare la audierile în curs în temeiul articolului 7 alineatul (1) din TUE în ceea ce privește Polonia și Ungaria, P9\_TA(2022)0204; Din 20 iulie 2021, Parlamentul European a adoptat în total trei rezoluții privind statul de drept în Polonia și Ungaria: Rezoluția din 21 octombrie 2021 referitoare la criza statului de drept din Polonia și la supremația dreptului UE, P9\_TA(2021)0439; Rezoluția din 16 septembrie 2021 referitoare la libertatea mass-mediei și deteriorarea în continuare a statului de drept în Polonia, P9\_TA(2021)0395; Rezoluția din 8 iulie 2021 referitoare la încălcările legislației UE și ale drepturilor cetățenilor LGBTIQ în Ungaria, ca urmare a modificărilor legislative adoptate de Parlamentul Ungariei, P9\_TA(2021)0362.

<sup>104</sup> Grupul ad-hoc „Drepturile fundamentale și statul de drept” (DFSD) este un organism orizontal al CESE, menit să ofere organizațiilor societății civile europene un for în cadrul căruia să se întâlnească și să facă schimb de opinii privind evaluarea situației drepturilor fundamentale, a democrației și a statului de drept în statele membre.

<sup>105</sup> Aspecte precum afacerile constituționale și guvernanta, o mai bună reglementare, subsidiaritatea și principiul proporționalității intră în sfera de competență a Comisiei CIVEX.

<sup>106</sup> Raportul anual pe 2021 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității și relațiile cu parlamentele naționale.

schimbul de bune practici și schimbul de informații cu privire la reformele planificate sau în curs la nivel național.

Comisia va continua să consolideze dialogul cu părțile interesate și cu autoritățile din statele membre, punând, de asemenea, accentul pe acțiunile întreprinse ca urmare a recomandărilor cuprinse în raport.

### *Dialogul cu societatea civilă și sprijinirea acesteia la nivelul UE*

Societatea civilă rămâne un partener-cheie al Comisiei Europene în ceea ce privește pregătirea raportului anual privind statul de drept. Pe lângă numărul mare de contribuții scrise primite din partea societății civile și reuniunile desfășurate în cadrul vizitelor de țară, Comisia a organizat, de asemenea, reuniuni orizontale cu o serie de rețele-cheie ale organizațiilor societății civile și cu alți interlocutori-cheie<sup>107</sup>. Aceste rețele au formulat recomandări comune privind procesul de elaborare a raportului privind statul de drept<sup>108</sup>. Societatea civilă poate juca, de asemenea, un rol important în ceea ce privește acțiunile întreprinse ca urmare a raportului, iar Comisia va da curs în continuare acestora împreună cu societatea civilă la nivel național, în cooperare cu reprezentanțele Comisiei și cu Agenția pentru Drepturi Fundamentale.

Prin intermediul programului „Cetățeni, egalitate, drepturi și valori” (CERV), Comisia și-a intensificat eforturile de sprijinire a organizațiilor societății civile, în special a celor mai mici, locale, care se confruntă cu constrângeri specifice. Din bugetul disponibil al programului (1,55 miliarde EUR), aproape o treime este rezervată în mod specific organizațiilor societății civile, cel puțin 40 % din această sumă urmând să fie alocată organizațiilor societății civile locale și regionale. Pe lângă sprijinul acordat unor proiecte specifice, există, de asemenea, o serie de dispoziții privind acordarea de granturi pentru a sprijini consolidarea capacităților organizațiilor societății civile, prin finanțarea costurilor lor de funcționare și a dezvoltării acestora.

Comisia își menține angajamentul de a analiza modalitățile de creștere a implicării societății civile, a rețelelor profesionale și a altor părți interesate în dezbaterile privind statul de drept la nivel național și la nivelul UE. Acesta este valabil atât pentru pregătirea raportului, cât și pentru acțiunile întreprinse ca urmare a acestuia. În general și ca urmare a Conferinței privind viitorul Europei, Comisia va lua în considerare modalități de extindere a domeniului de aplicare al activității sale privind statul de drept pentru a implica mai direct cetățenii.

### **3.2 Cooperarea internațională**

Statul de drept este un principiu director esențial pentru acțiunea UE în afara granițelor sale. Statul de drept este esențial pentru acțiunea UE la nivel mondial, unde colaborarea cu partenerii pentru a proteja și a promova drepturile omului și pentru a consolida democrațiile din întreaga lume reprezintă o prioritate. UE și statele sale membre reprezintă cel mai mare donator mondial de asistență pentru democrație. Invadarea Ucrainei de către Rusia subliniază necesitatea de a ne consolida acțiunile de promovare și de apărare a valorilor noastre, de a da

---

<sup>107</sup> Human Rights and Democracy Network, Agenția pentru Drepturi Fundamentale, European Network for National Human Rights Institutions și Societatea civilă Europa.

<sup>108</sup> [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy \(Recomandările societății civile: modul în care Comisia poate îmbunătăți credibilitatea, caracterul incluziv și impactul raportului privind statul de drept, Parteneriatul european pentru democrație\).](#)

un exemplu și de a colabora cu partenerii noștri internaționali, cum ar fi, de exemplu, în forurile ONU și ale Consiliului Europei. Comisia și mai multe state membre au contribuit la angajamentele Summitului pentru democrație găzduit de președintele Statelor Unite pentru promovarea valorilor democratice în întreaga lume și depun eforturi în cadrul anului de acțiune pentru a le realiza.

UE este un apărător ferm al drepturilor omului, al democrației și al statului de drept în întreaga lume, astfel cum a demonstrat Planul de acțiune al UE pentru drepturile omului și democrație 2020-2024<sup>109</sup> și în conformitate cu obiectivele de dezvoltare durabilă<sup>110</sup>. În ceea ce privește vecinătatea imediată, cerințele-cheie pentru aderarea la UE stabilite în „criteriile de la Copenhaga” includ statul de drept, care este esențial pentru ca țările candidate și potențial candidate să își realizeze perspectiva europeană, precum și să respecte metodologia de extindere revizuită, care plasează statul de drept în centrul procesului de aderare. UE va continua să urmărească o abordare coerentă în cooperarea sa cu țările candidate și potențial candidate, cu țările din vecinătate, precum și în cadrul tuturor acțiunilor sale externe, la nivel bilateral, regional și multilateral. UE abordează în mod curent chestiuni legate de statul de drept în cadrul dialogurilor privind drepturile omului cu țările partenere și la nivel multilateral, în special cu Organizația Națiunilor Unite.

Pentru a sprijini statul de drept la nivel mondial, trebuie consolidată cooperarea privind aspectele legate de statul de drept cu organizațiile internaționale și regionale<sup>111</sup>. Statul de drept, democrația și drepturile omului rămân prioritățile-cheie pentru cooperarea dintre UE și Consiliul Europei<sup>112</sup>. În acest context, UE și-a reînnoit angajamentul de a proteja și promova o societate civilă independentă, protejând totodată apărătorii drepturilor omului și libertatea mass-mediei. Angajamentul UE de a respecta, proteja și aplica drepturile omului, democrația și statul de drept în mod consecvent și coerent în toate domeniile acțiunii sale externe și de a sprijini sistemul ONU privind drepturile omului ca fundament al acțiunii sale externe este, de asemenea, un principiu director esențial pentru participarea UE la forurile ONU. Organizațiile internaționale, în special principalele organisme ale Consiliului Europei<sup>113</sup>, rămân parteneri importanți în pregătirea raportului și în sprijinirea statului de drept în Europa, cu care Comisia va continua să coopereze îndeaproape.

Comisia urmărește să consolideze în continuare acest element-cheie în cadrul activității sale privind statul de drept, pe baza relațiilor sale strânse cu Consiliul Europei și cu alte organisme internaționale.

### ***3.3 Acțiunea UE pentru sprijinirea statului de drept***

Raportul anual privind statul de drept este un mecanism preventiv, care vizează îmbunătățirea situației statului de drept în întreaga UE, sensibilizarea cu privire la provocări și facilitarea soluțiilor din timp pentru prevenirea deteriorării. Acesta vine în completarea unei serii de alte mecanisme și instrumente la nivelul UE, fiecare având un scop propriu. Această secțiune include o prezentare generală a acțiunilor și mecanismelor relevante.

---

<sup>109</sup> [Planul de acțiune al UE pentru drepturile omului și democrație 2020-2024](#).

<sup>110</sup> [Obiective de dezvoltare durabilă](#).

<sup>111</sup> De exemplu, Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE).

<sup>112</sup> [Concluziile Consiliului privind prioritățile UE pentru cooperarea cu Consiliul Europei în perioada 2020-2022](#).

<sup>113</sup> Comisia de la Veneția, Grupul de state împotriva corupției (GRECO), Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) privind statul de drept a continuat să se consolideze. CJUE s-a pronunțat cu privire la o serie de cereri de decizie preliminară, formulate de instanțele naționale. Într-o hotărâre din 6 octombrie 2021<sup>114</sup>, CJUE a clarificat cele trei tipuri de situații în care o instanță națională de ultim grad de jurisdicție poate să se abțină de la a adresa CJUE o cerere de decizie preliminară în cazul în care este sesizată cu o întrebare referitoare la interpretarea dreptului Uniunii<sup>115</sup>. Într-o altă cauză, CJUE a hotărât că dreptul Uniunii se opune ca o instanță supremă națională să declare nelegală o cerere de decizie preliminară pe motiv că întrebările adresate nu sunt relevante sau necesare<sup>116</sup>. CJUE a declarat, de asemenea, că, în virtutea supremației dreptului UE, instanțele naționale nu ar trebui să fie împiedicate, din cauza riscului de sancțiuni disciplinare, să înlăture efectele deciziilor Curții Constituționale care sunt contrare dreptului UE<sup>117</sup>.

CJUE a continuat să examineze cauzele de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care i-au fost înaintate de către Comisie. În cazurile în care măsurile provizorii ale CJUE nu au fost respectate, Comisia a solicitat CJUE să impună sancțiuni financiare<sup>118</sup>. Comisia a continuat să își exercite rolul de gardian al tratatelor UE prin lansarea unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, după caz, pentru a aborda încălcări specifice ale statului de drept<sup>119</sup>.

Procedura de constatarea a respectării valorilor comune ale UE prevăzută la articolul 7 din TUE continuă în Consiliu în ceea ce privește [Polonia](#) și [Ungaria](#). Această procedură permite Consiliului să stabilească dacă există un risc clar de încălcare gravă a valorilor Uniunii și să monitorizeze aceste riscuri. Consiliul a organizat audieri pentru [Polonia](#) în februarie 2022 și pentru [Ungaria](#) în mai 2022, precum și privind stadiul lucrărilor pentru ambele state membre în decembrie 2021<sup>120</sup>.

Respectarea statului de drept rămâne o condiție prealabilă fundamentală pentru gestionarea adecvată a fondurilor UE. Regulamentul privind condiționalitatea generală<sup>121</sup> are scopul de a proteja buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și interesele financiare ale Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept. Comisia monitorizează situația din toate

---

<sup>114</sup> Hotărârea din 6 octombrie 2021, *Conorzio Italian Management și Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

<sup>115</sup> Curtea a stabilit trei situații în care instanțele naționale de ultim grad nu sunt obligate să adreseze o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, în cauza *Cilfit* (Hotărârea din 6 octombrie 1982, *Cilfit și alții*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): (i) întrebarea este lipsită de relevanță pentru soluționarea litigiului; (ii) dispoziția de drept al Uniunii în cauză a fost deja interpretată de Curte și (iii) interpretarea corectă a dreptului Uniunii este vădită evidentă încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile. În schimb, în cazul în care întrebarea referitoare la interpretarea dreptului Uniunii nu implică niciuna dintre aceste situații, instanța de ultim grad trebuie să sesizeze Curtea.

<sup>116</sup> Hotărârea din 23 noiembrie 2021, *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>117</sup> Hotărârea din 21 decembrie 2021, *Euro Box Promotion și alții*, în cauzele conexe C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19.

<sup>118</sup> La 27 octombrie 2021, Curtea de Justiție a impus Poloniei plata unei penalități cu titlu cominatoriu în valoare de 1 milion EUR pe zi atât timp cât ordonanța privind măsurile provizorii din 14 iulie 2021, în special în ceea ce privește funcționarea camerei disciplinare a Curții Supreme a Poloniei, nu este pe deplin respectată.

<sup>119</sup> În special, la 22 decembrie 2021, Comisia a decis să lanseze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Poloniei din cauza preocupărilor serioase cu privire la Curtea Constituțională a Poloniei și a jurisprudenței sale recente care contestă supremația dreptului UE.

<sup>120</sup> Procedurile în temeiul articolului 7 din TUE au fost inițiate de Comisie împotriva Poloniei în 2017 și de Parlamentul European împotriva Ungariei în 2018.

<sup>121</sup> Regulamentul 2020/2092 din 16 decembrie 2020, (JO L 433I, 22.12.2020, p. 1).

statele membre de la intrarea în vigoare a Regulamentului privind condiționalitatea generală la 1 ianuarie 2021 și a adoptat orientări privind aplicarea acestuia<sup>122</sup>. În hotărârile sale din 16 februarie 2022, CJUE<sup>123</sup> a confirmat conformitatea regulamentului cu tratatele UE. În aprilie 2022, Comisia a lansat pentru prima dată procedura oficială în temeiul Regulamentului privind condiționalitatea generală în ceea ce privește Ungaria<sup>124</sup>.

Un cadru conex pentru protecția mai multor fonduri ale UE este Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC)<sup>125</sup>, care a intrat în vigoare la 1 iulie 2021. Acesta impune statelor membre să instituie, ca parte a „condițiilor favorizante orizontale”, mecanisme eficiente pentru a asigura conformitatea programelor sprijinite de fonduri și punerea lor în aplicare cu respectarea drepturilor și principiilor consacrate în Carta drepturilor fundamentale, inclusiv a dreptului la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil în fața unei instanțe independente și imparțiale, instituită în prealabil prin lege. Statele membre trebuie să se asigure că este îndeplinită condiția favorizantă orizontală atunci când pregătește un program și că aceasta este îndeplinită în continuare pe tot parcursul perioadei de programare.

O serie de aspecte legate de statul de drept – în special în ceea ce privește eficacitatea sistemelor judiciare, combaterea corupției și calitatea și caracterul incluziv al procesului legislativ –, fac parte, de asemenea, din semestrul european, în măsura în care aceste aspecte au relevanță macroeconomică și au impact asupra mediului de afaceri, a investițiilor, a creșterii economice și a locurilor de muncă. Pentru a aborda o serie de recomandări relevante specifice fiecărei țări în cadrul semestrului prin reforme concrete privind statul de drept și prin investiții, Comisia a discutat și a convenit cu mai multe state membre asupra unor jaloane concrete în cadrul planurilor naționale de redresare din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), care au fost ulterior aprobate oficial de Consiliu.

În cadrul pachetului de primăvară al semestrului european din 2022, Comisia a propus Consiliului recomandări suplimentare pentru două state membre referitoare la statul de drept<sup>126</sup>. De asemenea, Comisia oferă sprijin tehnic statelor membre, în special prin intermediul Instrumentului de sprijin tehnic, pentru a îmbunătăți eficiența, calitatea și independența administrației publice și a sistemelor judiciare. Comisia continuă să promoveze reforma sistemului judiciar prin intermediul tabloului de bord anual privind justiția în UE<sup>127</sup>. Pentru prima dată, Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană pentru anul 2022 include date din sondaje privind modul în care întreprinderile percep eficacitatea protecției investițiilor în diferitele state membre<sup>128</sup>. Rezultatele sugerează că conduita administrativă, stabilitatea și calitatea procesului legislativ, precum și eficacitatea instanțelor și protecția proprietății sunt factori-cheie de importanță comparabilă pentru încrederea în protecția investițiilor. Semestrul european și tabloul de bord privind justiția sunt complementare raportului privind statul de drept și ambele contribuie la raport, după caz.

---

<sup>122</sup> COM(2022) 1382 final. Orientări referitoare la aplicarea Regulamentului privind un regim general de condiționalitate.

<sup>123</sup> A se vedea cauzele C-156/21 și C-157/21. La 16 februarie 2022, CJUE și-a pronunțat hotărârile și a respins acțiunile introduse de Polonia și Ungaria pentru anularea Regulamentului privind condiționalitatea generală.

<sup>124</sup> La 27 aprilie 2022, Comisia a lansat pentru prima dată etapa procedurii prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul privind condiționalitatea generală.

<sup>125</sup> Regulamentul (UE) 2021/1060 din 24 iunie 2021.

<sup>126</sup> [Semestrul european 2022: Pachetul de primăvară.](#)

<sup>127</sup> Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană pentru anul 2022 a fost publicat la 19 mai 2022: [Tabloul de bord privind justiția în UE.](#)

<sup>128</sup> Figurile 54 și 55 din Tabloul de bord privind justiția în Uniunea Europeană pentru anul 2022.

Libertatea și pluralismul mass-mediei au devenit un domeniu important de acțiune la nivelul UE. Planul de acțiune pentru democrația europeană din 2020 și Planul de acțiune pentru mass-media și audiovizual au anunțat o serie de inițiative menite să sprijine și să protejeze libertatea și pluralismul mass-mediei. În septembrie 2021, Comisia a prezentat statelor membre o recomandare privind siguranța jurnaliștilor<sup>129</sup>. În aprilie 2022, Comisia a adoptat un pachet de măsuri menite să protejeze jurnaliștii și organizațiile societății civile împotriva procedurilor judiciare abuzive (SLAPP)<sup>130</sup>. Comisia pregătește, de asemenea, o lege europeană privind libertatea mass-mediei.

#### 4. CONCLUZII ȘI ETAPELE URMĂTOARE

Statul de drept este fundamental pentru un mediu politic, economic și social stabil, rezilient, echitabil și democratic în întreaga UE. El este esențial pentru buna funcționare a pieței unice și pentru Uniune în ansamblu. De asemenea, reflectă aspirațiile și valorile europenilor, consacrate la articolul 2 din tratat. Comisia s-a angajat să protejeze și să promoveze statul de drept, ca garant al tratatelor UE și al supremației dreptului UE. Trebuie să continue construirea pe baze solide a unei Uniuni Europene dinamice și orientate spre viitor, care trece la o societate mai verde, mai digitală și mai justă din punct de vedere social. Invadarea Ucrainei de către Rusia reamintește presiunea asupra valorilor UE, pe care le prețuim. Protejarea cetățenilor noștri și a drepturilor lor necesită o apărare fermă și consecventă a statului de drept în întreaga UE.

Raportul anual privind statul de drept reprezintă o parte importantă a eforturilor de promovare și de protejare a statului de drept în UE, atât la nivel național, cât și la nivel european. Bazându-se pe un angajament și o cooperare continuă cu statele membre, raportul din acest an arată că în multe state membre au continuat să aibă loc reforme importante în domeniul statului de drept, în vederea abordării provocărilor identificate în edițiile anterioare. Cu toate acestea, există în continuare preocupări importante în unele state membre.

Împreună cu această a treia ediție, raportul privind statul de drept și ciclul ulterior de discuții cu statele membre, inclusiv cu parlamentele naționale, cu Parlamentul European și cu Consiliul, reprezintă un exercițiu consacrat. În conformitate cu caracterul preventiv al raportului, recomandările incluse pentru prima dată în acest an urmăresc să sprijine statele membre în reformele lor. În unele cazuri, recomandările îndrumă statele membre să ia măsuri pentru a răspunde preocupărilor specifice exprimate în raport.

Comisia a pregătit prezentul raport pe baza unui dialog continuu purtat cu statele membre, păstrând totodată pe deplin responsabilitatea politică pentru evaluarea sa și pentru recomandările formulate. Următoarea ediție va urmări evoluțiile și va evalua punerea în aplicare a recomandărilor.

---

<sup>129</sup> A se vedea Recomandarea Comisiei referitoare la garantarea protecției, a siguranței și a capacității jurnaliștilor și a celorlalți profesioniști din domeniul mass-mediei în Uniunea Europeană, C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

<sup>130</sup> Propunere de directivă privind protecția persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”), [COM(2022)177 final], 27.4.2022, și Recomandarea Comisiei privind protecția jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului implicați în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”), C(2022)2428, 27.4.2022.

La începutul unui nou ciclu anual de dialog privind statul de drept, Comisia invită Consiliul și Parlamentul European să continue să organizeze dezbateri generale și specifice fiecărei țări pe baza prezentului raport, profitând, de asemenea, de oportunitatea oferită de recomandări pentru a analiza în continuare punerea în aplicare concretă. Comisia salută, de asemenea, continuarea dezbaterilor la nivel național, cu implicarea parlamentelor naționale, a societății civile și a altor actori-cheie, dar și la nivel european, printr-un dialog sporit cu cetățenii. Comisia invită statele membre să abordeze în mod eficace provocările identificate în cadrul raportului și este pregătită să sprijine statele membre în contextul depunerii eforturilor de punere în aplicare a recomandărilor formulate în raport.