

**Streszczenie**

Od czasu przystąpienia Rumunii do UE w 2007 r. Komisja monitoruje reformy wdrażane przez ten kraj w obszarze wymiaru sprawiedliwości i działań antykorupcyjnych za pośrednictwem mechanizmu współpracy i weryfikacji (MWiW), stanowiącego ważne ramy postępów w tych obszarach. Mechanizm ten będzie nadal wykorzystywany równolegle z mechanizmem praworządności, którego Rumunia jest integralną częścią – tak jak każde inne państwo członkowskie – do czasu osiągnięcia wszystkich celów referencyjnych w zadowalającym stopniu.

Rząd proponuje przeprowadzenie reform mających na celu rozwianie obaw spowodowanych zmianami wprowadzonymi w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości w latach 2017–2019, które wywołały krytykę ze względu na swój negatywny wpływ na niezależność, jakość i efektywność wymiaru sprawiedliwości. W orzeczeniu w trybie prejudycjalnym z dnia 18 maja 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości UE przeanalizował kilka aspektów tych reform i potwierdził te obawy, w szczególności w odniesieniu do sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Projekt ustawy mającej na celu rozwiązanie tej sekcji jest obecnie rozpatrywany w parlamencie. Wszczęto procedurę ustawodawczą mającą na celu zmianę przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Niedobory zasobów ludzkich zostały spotęgowane brakiem rekrutacji nowych sędziów w połączeniu z przejściem znacznej ich liczby na emeryturę. Niedobory te zwiększyły presję spoczywającą na sędziach, co ma wpływ na jakość i efektywność wymiaru sprawiedliwości.

Ramy instytucjonalne na rzecz zwalczania korupcji mają kompleksowy charakter, ale ich skuteczność będzie wymagała stałego zaangażowania politycznego, do którego zobowiązał się rząd. Jednym z głównych priorytetów jest przyjęcie nowej strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2025. Zwiększyła się skuteczność prowadzenia dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na średnim i wysokim szczeblu oraz jej karania, co potwierdza wcześniejsze osiągnięcia. Krajowy Wydział Antykorupcyjny osiągnął lepsze wyniki, jednak zmiany w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości wprowadzone w latach 2017–2019 nadal stanowią poważne utrudnienie dla jego prawidłowego funkcjonowania. Wciąż jest konieczne wprowadzenie zmian do kodeksów karnych. Wobec braku solidnych rozwiązań legislacyjnych i politycznych w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w walce z korupcją występują coraz większe przeszkody i brak pewności prawa. Wzmożona współpraca instytucjonalna w kontekście wyborów w 2020 r. może oznaczać zmianę podejścia do etyki zawodowej urzędników wybieranych. Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem pozostaje w pełni operacyjna, a elektroniczny system PREVENT związany z konfliktami interesów jest skuteczny.

Wprowadzono gwarancje prawne dotyczące wolności i pluralizmu mediów. Utrzymują się jednak problemy związane z wdrażaniem i egzekwowaniem obowiązujących ram prawnych, w szczególności w odniesieniu do dostępu do informacji. Krajowej Radzie ds. Mediów Audiowizualnych wciąż brakuje zasobów do pełnego wykonywania powierzonych jej zadań, a na jej działalność wpłynęło wygaśnięcie mandatów kilku członków. Przejrzystość dotycząca własności mediów pozostaje nadal niepełna. Media mogą być podatne na naciski polityczne, w szczególności jeżeli ich dochody zależą od reklam państwowych. Nadal donosi się o postępowaniach cywilnych w sprawach o zniesławienie wszczynanych przeciwko dziennikarzom śledczym. W kontekście pandemii COVID-19 media otrzymały wsparcie w postaci środków przeznaczonych na przeprowadzenie rządowych kampanii medialnych mających na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się COVID-19.

Wciąż istnieją obawy co do stabilności i przewidywalności ustawodawstwa, ponieważ jest ono często zmieniane i wynikające z niego przepisy mogą być sprzeczne, oraz co do ograniczonego korzystania z ocen skutków. W wyniku referendum z maja 2019 r. w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości nie przyjęto żadnych istotnych rozporządzeń rządowych w trybie pilnym. W związku z pandemią COVID-19 wprowadzono stan alarmowy oraz wzmożono kontrolę parlamentarną. W następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie kilku aspektów przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości Trybunał Konstytucyjny wydał w dniu 8 czerwca 2021 r. wyrok wzbudzający poważne zastrzeżenia, ponieważ kwestionuje on zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Ustawodawstwo dotyczące stowarzyszeń i fundacji zostało zmienione w 2020 r. w celu zmniejszenia obciążenia biurokratycznego dla organizacji pozarządowych.

Mechanizm współpracy i weryfikacji (MWiW) ustanowiono wraz z przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej w 2007 r. jako środek przejściowy mający ułatwić jej podejmowanie dalszych działań na rzecz reformy sądownictwa i zintensyfikowania walki z korupcją[[1]](#footnote-2). Zgodnie z decyzją ustanawiającą MWiW i jak podkreśliła Rada, mechanizm ten będzie stosowany do momentu, gdy w zadowalającym stopniu osiągnięte zostaną wszystkie cele referencyjne odnoszące się do Rumunii. W swoich sprawozdaniach ze stycznia 2017 r. Komisja przyjęła kompleksową ocenę postępów poczynionych przez Rumunię w ciągu dziesięciu lat stosowania MWiW. Wyznaczyła również ścieżkę prowadzącą do zakończenia stosowania mechanizmu w oparciu o 12 ostatecznych kluczowych zaleceń, które – jeżeli zostaną zrealizowane – będą wystarczające do osiągnięcia celów w zakresie MWiW, jeżeli zmiany nie spowodowałyby odwrócenia kierunku postępów. W sprawozdaniu z listopada 2018 r. Komisja stwierdziła, że zmiany stanowiły regres bądź też podważały nieodwracalność postępów oraz że konieczne jest wydanie ośmiu dodatkowych zaleceń. W najnowszym sprawozdaniu w ramach MWiW, przyjętym w czerwcu 2021 r., Komisja dokonała oceny postępów w realizacji 12 zaleceń ze stycznia 2017 r. oraz ośmiu dodatkowych zaleceń z listopada 2018 r. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że od czasu opublikowania ostatniego sprawozdania w ramach MWiW w 2019 r. sytuacja w zakresie parametrów założeń dotyczących MWiW wykazuje wyraźnie pozytywną tendencję i z zadowoleniem przyjęto fakt, że w 2021 r. ponownie dano silny impuls do reform oraz zatrzymania regresu, do którego doszło w latach 2017–2019. W rezultacie odnotowano postępy w odniesieniu do wszystkich pozostałych zaleceń w ramach MWiW i o ile postępy te będą stałe, wiele z nich może zostać spełnionych[[2]](#footnote-3).

# System wymiaru sprawiedliwości

Rumuński system sądowy składa się z czterech instancji, zarówno w przypadku sądów cywilnych, jak i wojskowych: sądów okręgowych pierwszej instancji, sądów powszechnych i szczególnych, sądów apelacyjnych[[3]](#footnote-4) oraz Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości. Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości orzeka w pierwszej instancji i w postępowaniach odwoławczych w sprawach karnych dotyczących określonych kategorii osób[[4]](#footnote-5), a także w postępowaniach odwoławczych w określonych sprawach cywilnych i administracyjnych. Podstawową rolą Trybunału jest zapewnienie jednolitości wykładni i stosowania prawa przez inne organy sądownictwa. Najwyższa Rada Sądownictwa, której zadaniem jest zapewnienie niezależności sądów, podzielona jest na dwa wydziały: wydział sędziów i wydział prokuratorów. Każdy wydział ma wyłączną kompetencję w zakresie rekrutacji – odpowiednio – sędziów i prokuratorów oraz zarządzania ich karierą, a także pełni rolę sądu dyscyplinarnego w sprawach dyscyplinarnych. Na czele służby prokuratorskiej stoi Prokurator Generalny prokuratury działającej przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości. W skład prokuratury wchodzą struktury wyspecjalizowane o szczególnej jurysdykcji i organizacji, Krajowy Wydział Antykorupcyjny (DNA) i Wydział ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu (DIICOT), na czele których stoją prokuratorzy naczelni, a od 2018 r. także sekcja dochodzeniowo-śledcza ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (SIIJ)[[5]](#footnote-6). Funkcjonują również prokuratury wojskowe. Prokurator Generalny i prokuratorzy naczelni struktur wyspecjalizowanych, DNA i DIICOT, są mianowani przez Prezydenta Republiki na wniosek Ministra Sprawiedliwości oraz po otrzymaniu niewiążącej opinii Najwyższej Rady Sądownictwa[[6]](#footnote-7). Rumunia uczestniczy w pracach Prokuratury Europejskiej. Krajowe Stowarzyszenie Rumuńskich Izb Adwokackich jest osobą prawną pełniącą funkcje publiczne, zrzeszającą wszystkie 41 izb w Rumunii. Trybunał Konstytucyjny odpowiada za kontrolę konstytucyjności przepisów i rozstrzyganie konfliktów o charakterze konstytucjonalnym między organami publicznymi.

## Niezależność i niezawisłość

**Postrzeganie niezależności sądów jest na średnim poziomie, przy czym wśród ogółu społeczeństwa uległo ono znacznej poprawie w porównaniu z poprzednimi latami.** Wśród ogółu społeczeństwa poziom postrzeganej niezależności sądów jest obecnie średni (51 %), co oznacza wzrost z 37 % odnotowanych w 2020 r.[[7]](#footnote-8) Wśród przedsiębiorstw poziom postrzeganej niezależności sądów jest średni (45 %), co oznacza spadek o 8 punktów procentowych w porównaniu z 2020 r.[[8]](#footnote-9). Powodem postrzeganego braku niezależności sądów najczęściej wymienianym przez ogół społeczeństwa jest ingerencja lub presja ze strony rządu i polityków, natomiast pierwszym źródłem obaw wśród przedsiębiorstw jest ingerencja lub presja ze strony interesów gospodarczych lub innych szczególnych interesów[[9]](#footnote-10).

**Prowadzony jest przegląd zmian wprowadzonych do przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości w latach 2017–2019.** Wprzepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości, zmienionych w latach 2017–2019, określono status sędziów oraz zorganizowano system sądowy i Najwyższą Radę Sądownictwa[[10]](#footnote-11). Przepisy te mają zasadnicze znaczenie dla niezawisłości sędziów i dobrego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zmiany tych przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości, które nadal obowiązują, miały duży wpływ na niezależność, jakość i efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości[[11]](#footnote-12).Stwierdzono istnienie zasadniczych problemów, w szczególności w związku z utworzeniem sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (SIIJ), systemem odpowiedzialności cywilnej sędziów i prokuratorów, systemem wczesnych emerytur, dopuszczeniem do wykonywania zawodu oraz statusem i powołaniem prokuratorów wysokiego szczebla[[12]](#footnote-13). Jak wspomniano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. i w sprawozdaniu w ramach MWiW z 2021 r.[[13]](#footnote-14), w wyniku wdrożenia zmienionych przepisów obawy szybko się potwierdziły, a w kolejnych latach pojawiły się nowe problemy. W związku z tym, że przepisy te wciąż obowiązują, utrzymują się obawy dotyczące negatywnego wpływu na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości. W szczególności SIIJ wciąż działa i nadal istnieją poważne obawy co do jej funkcjonowania[[14]](#footnote-15), chociaż w ciągu ostatniego roku była ona mniej aktywna. W dniu 30 września 2020 r. ówczesny Minister Sprawiedliwości przekazał do sześciomiesięcznych konsultacji publicznych projekty tekstów kompleksowej zmiany przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości[[15]](#footnote-16). Według Ministra Sprawiedliwości projekty ustaw zostały opracowane w następstwie analizy wymogów przedstawionych w sprawozdaniu Komisji Europejskiej w ramach MWiW, sprawozdaniach GRECO oraz opiniach Komisji Weneckiej. Zakładanym celem projektów ustaw jest zniwelowanie negatywnych skutków zmian z lat 2017–2019, a także zaproponowanie rozwiązań wielu problemów wskazanych w sprawozdaniach w ramach MWiW, w szczególności w zakresie likwidacji SIIJ, zwiększenia stopnia niezależności zawodowej prokuratorów poprzez uchylenie przepisów ustawowych zmienionych w 2018 r., odpowiedzialności cywilnej sędziów, ograniczeń wolności wypowiedzi sędziów oraz procedur odwoływania prokuratorów ze stanowisk kierowniczych oraz powoływania ich na takie stanowiska. W styczniu 2021 r. rząd przyjął memorandum, w którym wyraził polityczne zobowiązanie do zastosowania się do wszystkich niezrealizowanych zaleceń MWiW. Plany przedstawione w memorandum obejmują projekt ustawy znoszącej sekcję dochodzeniowo-śledczą ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (SIIJ) oraz zmiany w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości – zarówno projekt jak i zmiany są bezpośrednio związane z zaleceniami MWiW. Po zakończeniu konsultacji publicznych i kilku rundach debat z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości w dniu 29 marca 2021 r. obecny Minister Sprawiedliwości przesłał trzy projekty zmienionych ustaw do zaopiniowania Najwyższej Radzie Sądownictwa. Minister sprawiedliwości zobowiązał się do przesłania projektów ustaw do zaopiniowania przez Komisję Wenecką w tym samym czasie, w którym zostaną one przesłane do parlamentu. Istotne jest, aby te zmiany legislacyjne zapewniły niezależność sądów zgodnie z prawem Unii oraz z uwzględnieniem zaleceń Rady Europy. Ważnym wydarzeniem jest wyrok TSUE z dnia 18 maja 2021 r., w którym rozważono szereg przepisów ustaw o wymiarze sprawiedliwości w świetle art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu UE oraz decyzji w sprawie MWiW, w szczególności w odniesieniu do SIIJ i tymczasowego powoływania na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej, a także odpowiedzialności osobistej sędziów za błędy sądowe[[16]](#footnote-17). TSUE przypomniał również, że państwo członkowskie nie może zmienić swojego ustawodawstwa, w szczególności w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego[[17]](#footnote-18).

**W parlamencie trwają dyskusje nad odrębnym projektem ustawy, której celem jest rozwiązanie sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (SIIJ)**. Projekt ustawy opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 4 lutego 2021 r. W dniu 11 lutego 2021 r. Najwyższa Rada Sądownictwa wydała negatywną opinię na temat projektu ustawy, argumentując, że potrzebne są dodatkowe gwarancje chroniące sędziów przed potencjalnymi nadużyciami w dochodzeniach korupcyjnych[[18]](#footnote-19). Rząd przyjął projekt ustawy w niezmienionej formie w dniu 18 lutego i przesłał projekt parlamentowi. W dniu 24 marca 2021 r. Izba Deputowanych przyjęła projekt ustawy, ale dodała przepisy, które jej zdaniem są niezbędne, aby chronić sędziów przed nadużyciami w dochodzeniach korupcyjnych, proponując, by w przypadku przestępstw związanych z korupcją wniosek o zgodę na skierowanie sprawy do sądu przechodził najpierw przez Najwyższą Radę Sądownictwa[[19]](#footnote-20). Propozycja ta wywołała stanowczą krytykę ze strony społeczeństwa obywatelskiego, dużej części przedstawicieli sądownictwa, a także Najwyższej Rady Sądownictwa[[20]](#footnote-21), ponieważ uznano, że może ona doprowadzić do ograniczenia odpowiedzialności sędziów. Projekt ustawy jest obecnie przedmiotem dyskusji w Senacie jako izbie decyzyjnej. W dniu 29 marca 2021 r. minister sprawiedliwości zwrócił się do Komisji Weneckiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy, a w szczególności w sprawie dodatkowych gwarancji, w celu zapewnienia zgodności z normami Rady Europy. W opinii z dnia 5 lipca 2021 r. Komisja Wenecka z zadowoleniem przyjmuje zamiar rozwiązania przez Rumunię SIIJ i przywrócenia właściwości wyspecjalizowanym prokuraturom, takim jak DNA i DIICOT, ale zaleca zniesienie zmian wprowadzonych przez Izbę Deputowanych[[21]](#footnote-22). W wyroku z dnia 18 maja 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w odniesieniu do SIIJ, że przepisy przewidujące utworzenie takiej wyspecjalizowanej sekcji muszą być uzasadnione obiektywnymi i możliwymi do sprawdzenia imperatywami związanymi z należytym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, muszą zapewnić, aby sekcji tej nie wykorzystywano jako instrumentu politycznej kontroli działalności sędziów i prokuratorów oraz aby sekcja ta wykonywała swoje kompetencje zgodnie z wymogami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[[22]](#footnote-23). W wyroku z dnia 7 czerwca 2021 r. sąd apelacyjny w Pitești jako pierwszy sąd odsyłający zastosował orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, stwierdzając, że istnienie SIIJ nie jest uzasadnione obiektywnymi i możliwymi do sprawdzenia imperatywami związanymi z należytym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i że w związku z tym nie jest ona właściwa do prowadzenia postępowań przygotowawczych w przedmiocie wnoszonych do niej spraw[[23]](#footnote-24). Istotne jest, aby dokonywana reforma prawna polegająca na rozwiązaniu SIIJ i przywróceniu właściwości rzeczowej wyspecjalizowanym prokuraturom w zakresie prowadzonych spraw była realizowana zgodnie z prawem Unii, w szczególności z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości UE[[24]](#footnote-25), oraz z uwzględnieniem norm europejskich.

**Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym dotyczące odpowiedzialności cywilnej sędziów i prokuratorów.** Wsprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.[[25]](#footnote-26) wspomniano o obawach związanych z systemem odpowiedzialności cywilnej wprowadzonym w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości na lata 2017–2019, w szczególności w odniesieniu do uprawnień przyznanych w tym kontekście Ministerstwu Finansów[[26]](#footnote-27), ponieważ przepisy te uprawniają je do ustalenia w drodze oceny, czy błąd sądowy popełniono w złej wierze, czy był on wynikiem rażącego niedbalstwa, a następnie do podjęcia działań zmierzających do odzyskania od sędziów należności z tytułu szkód spowodowanych ich wyrokami. Rada Europy zwróciła uwagę na potencjalny efekt mrożący, jaki ten nowy system może mieć w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, zwłaszcza w związku z utworzeniem nowej sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości[[27]](#footnote-28). W wyroku z dnia 18 maja 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypowiedział się na temat systemu odpowiedzialności cywilnej sędziów[[28]](#footnote-29), wskazując, że należy w nim w sposób jasny i precyzyjny zapewniać niezbędne gwarancje, aby ani postępowania przygotowawczego, ani powództwa regresowego nie można było przekształcić w instrument nacisku na działalność sędziowską[[29]](#footnote-30). Nowe projekty przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości z marca 2021 r., w sprawie których Minister Sprawiedliwości zwrócił się o opinię do Najwyższej Rady Sądownictwa, obejmują propozycje zmian w przepisach dotyczących odpowiedzialności cywilnej sędziów i prokuratorów. Ważne jest, aby proponowane zmiany należycie odzwierciedlały orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i aby uwzględniono w nich odpowiednie normy europejskie[[30]](#footnote-31).

**Projekty przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości zawierają zmiany w zasadach regulujących powoływanie i rozliczalność kierownictwa Inspekcji Sądowej.** Trybunał Sprawiedliwości zbadał zgodność z art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu UE uprawnienia rządu do tymczasowego powoływania na stanowiska kierownicze w Inspekcji Sądowej odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów. W wyroku z dnia 18 maja 2021 r. Trybunał stwierdził, że ponieważ osoby zajmujące stanowiska kierownicze w ramach Inspekcji Sądowej mogą wywierać decydujący wpływ na jej działalność, zasady ich powoływania należy skonstruować tak, aby nie budziły żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania prerogatyw i funkcji tego organu jako narzędzia nacisku w odniesieniu do działalności sądowniczej lub politycznej kontroli tej działalności[[31]](#footnote-32). W ostatnich latach instytucje sądowe, w tym sama Najwyższa Rada Sądownictwa, zgłaszały obawy związane z brakiem rozliczalności Inspekcji Sądowej, powołując się na wysoki odsetek spraw wnoszonych przez Inspekcję, które ostatecznie zostają odrzucone w sądzie, koncentrację całego procesu decyzyjnego w rękach prokuratora naczelnego[[32]](#footnote-33) oraz ograniczenia uprawnień nadzorczych Najwyższej Rady Sądownictwa[[33]](#footnote-34).W nowych projektach przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości z marca 2021 r., w których sprawie Minister Sprawiedliwości zwrócił się o opinię Najwyższej Rady Sądownictwa, proponuje się zmiany w przepisach dotyczących powoływania prokuratora naczelnego i jego zastępców, a także w mechanizmach kontroli działalności Inspekcji Sądowej.

**W ramach zmian w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości dokonuje się przeglądu procedury mianowania prokuratorów wysokiego szczebla.** Jak podkreślono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.[[34]](#footnote-35), sprawozdaniach w ramach MWiW[[35]](#footnote-36) oraz kilku opiniach Komisji Weneckiej[[36]](#footnote-37), nadal istnieją obawy związane z obecnymi przepisami dotyczące równowagi między wpływem różnych instytucji na procedurę mianowania a koncentracją władzy w rękach Ministra Sprawiedliwości. W 2020 r. dwóch z trzech prokuratorów wysokiego szczebla mianowano pomimo negatywnej opinii Najwyższej Rady Sądownictwa[[37]](#footnote-38). Minister Sprawiedliwości zamierza rozwiać te obawy za pośrednictwem przygotowywanych nowych projektów przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości, proponując zmiany w procedurze mianowania. W szczególności w nowych projektach przepisów proponuje się wzmocnienie roli Najwyższej Rady Sądownictwa poprzez wprowadzenie wymogu wiążącej opinii wydziału prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa w sprawie proponowanego mianowania, a także umożliwienie przewodniczącemu odrzucenia mianowania dowolną liczbę razy, a nie raz, zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej[[38]](#footnote-39).

**Procedura odwoływania prokuratorów najwyższego szczebla ma zostać zmieniona w następstwie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.** Wdniu 5 maja 2020 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że była prokurator naczelna nie miała możliwości skutecznego podważenia przed sądem powodów jej usunięcia ze stanowiska[[39]](#footnote-40). W projekcie zmian przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości[[40]](#footnote-41) do procedury odwoływania prokuratorów najwyższego szczebla dodano procedurę odwoławczą przed sądem administracyjnym[[41]](#footnote-42). Rząd przedstawił swój plan działania dotyczący wykonania wyroku w lutym 2021 r., a Komitet Ministrów Rady Europy ocenił jego realizację w czerwcu 2021 r.[[42]](#footnote-43)

## Jakość

**Problemem pozostaje niedobór zasobów ludzkich w systemie wymiaru sprawiedliwości**. W grudniu 2020 r. ponad 10 % stanowisk sędziowskich i niemal 16 % stanowisk prokuratorskich było nieobsadzonych[[43]](#footnote-44), co także ma pływ na efektywność systemu wymiaru sprawiedliwości. Mimo że wprowadzony w 2018 r. system wczesnych emerytur dla sędziów, który umożliwiał przejście na emeryturę po 20 latach służby, został uchylony przez parlament w marcu 2021 r. w następstwie zaleceń zarówno Komisji Weneckiej, jak i GRECO, blisko 300 sędziów przeszło na emeryturę w 2020 r.[[44]](#footnote-45), a blisko 150 w pierwszym kwartale 2021 r.[[45]](#footnote-46), co jeszcze bardziej zwiększyło ten niedobór. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznano za niekonstytucyjny przepis zobowiązujący Najwyższą Radę Sądownictwa do zatwierdzenia regulaminu dotyczącego organizacji i przebiegu konkursu na stanowisko pracownika wymiaru sprawiedliwości[[46]](#footnote-47), przyczynił się do powstania luki prawnej, która doprowadziła do tego, że w 2020 r. nie zorganizowano żadnego konkursu w celu rekrutacji nowych pracowników wymiaru sprawiedliwości. W celu wypełnienia tej luki prawnej w dniu 22 czerwca 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedłożyło do debaty jawnej projekt ustawy dotyczącej przyjęcia do Krajowego Instytutu Sądownictwa i Prokuratury, który Senat przyjął w dniu 3 lutego 2021 r. Jednak na skutek skierowania jej *ex ante* przez grupę parlamentarzystów Trybunał Konstytucyjny uznał przedmiotową ustawę za niezgodną z Konstytucją[[47]](#footnote-48). W rezultacie obowiązujące przepisy nie pozwalały na organizowanie konkursów na stanowiska sędziowskie, co prowadziło do dalszych opóźnień w rekrutacji nowych osób oraz do wzrostu obciążenia sędziów i prokuratorów sprawami i w rezultacie zwiększało presję na sędziów i prokuratorów, wpływając na jakość i efektywność wymiaru sprawiedliwości[[48]](#footnote-49). Za pośrednictwem nowej ustawy, przyjętej przez Parlament w dniu 28 czerwca 2021 r., usunięto wspomnianą lukę prawną i umożliwiono przeprowadzanie konkursów na stanowiska sędziowskie w latach 2021 i 2022. W drodze decyzji z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją przepisy tej ustawy, które obniżały staż pracy wymagany do udziału w konkursach na stanowiska prokuratorów DNA i DIICOT z dziesięciu do siedmiu lat.

**Organ odpowiedzialny za strategiczne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości nie był w stanie skutecznie działać**.Powołano go w 2017 r. w celu rozwiązania najważniejszych kwestii strategicznych dotyczących systemu sądowego jako organ skupiający główne instytucje odpowiedzialne za poprawne funkcjonowanie tego systemu[[49]](#footnote-50). W sprawozdaniu w ramach MWiW z 2021 r. potwierdzono wcześniejsze ustalenia, że organ odpowiedzialny za strategiczne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości nie funkcjonował zgodnie z założeniami oraz że plan działania pozostał w dużej mierze niezrealizowany[[50]](#footnote-51). Chociaż pod koniec 2019 r. odbyło się kilka posiedzeń organu odpowiedzialnego za strategiczne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości i można było wznowić profesjonalną współpracę instytucjonalną, nie osiągnięto żadnych wymiernych rezultatów. Na początku 2021 r. Minister Sprawiedliwości zaczął ponownie zwoływać posiedzenia i przeprowadzono pierwsze rozmowy na temat funkcjonowania organu odpowiedzialnego za strategiczne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości oraz strategii w zakresie zasobów ludzkich na lata 2021–2022.

**Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wyroki w sprawach karnych należy uzasadnić pod względem faktycznym i prawnym w chwili ich wydania**. Przepisy kodeksu postępowania karnego pozwalały na sporządzanie takich wyroków nie później niż 30 dni od ich wydania, co prowadziło do sytuacji, w których prawomocny wyrok musiał być wykonany, a skazany nie znał jeszcze uzasadnienia wyroku. W dniu 7 kwietnia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że sporządzenie wyroku karnego po jego wydaniu pozbawia skazanego prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości i prawa do rzetelnego procesu sądowego[[51]](#footnote-52). Już wcześniej podkreślano tę rozbieżność czasową między orzeczeniem a uzasadnieniem jako problem istniejący od dawna[[52]](#footnote-53). W dniu 12 maja 2021 r. weszła w życie nowa ustawa, zgodnie z którą wydanie i publikacja uzasadnienia wyroku w sprawach karnych powinny nastąpić jednocześnie w określonym terminie po zakończeniu rozprawy.

**Dane pokazują, że w ujęciu ogólnym poziom cyfryzacji systemu wymiaru sprawiedliwości jest dobry**. W 2020 r. wiele informacji dotyczących systemu sądowego jest udostępnianych w internecie dla ogółu społeczeństwa[[53]](#footnote-54). Sądy powszechnie stosują technologie cyfrowe, takie jak system elektronicznego zarządzania sprawami, elektroniczny przydział spraw oraz technologia zdalnej komunikacji[[54]](#footnote-55). Istnieją również ustalenia dotyczące tworzenia w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych orzeczeń sądowych nadających się do odczytu maszynowego[[55]](#footnote-56). Zainteresowane strony informują jednak, że nadal konieczne są usprawnienia[[56]](#footnote-57).

**Pandemia COVID-19 doprowadziła do wzrostu wykorzystania narzędzi cyfrowych w systemie wymiaru sprawiedliwości.** W 2020 r. wzrosła liczba systemów wideokonferencyjnych w sądach, co doprowadziło do większej liczby rozpraw w formie wideokonferencji[[57]](#footnote-58). Zainteresowane strony donoszą jednak, że liczba rozpraw na odległość pozostaje ograniczona, ponieważ sędziowie nadal preferują prowadzenie rozpraw osobiście, a nie za pośrednictwem wideokonferencji[[58]](#footnote-59). We wrześniu 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło projekt ustawy dotyczącej zdalnego wymiaru sprawiedliwości podczas pandemii COVID-19, za której pomocą rozszerzono by możliwość przeprowadzania rozpraw w formie wideokonferencji[[59]](#footnote-60). W stosunku do spraw karnych w projekcie ustawy przewidziano możliwość przesłuchania osób pozbawionych wolności[[60]](#footnote-61) w formie wideokonferencji w miejscu zatrzymania bez ich zgody, jeżeli sąd uzna, że ten sposób nie naruszy prawidłowego toku postępowania oraz praw i interesów stron. Ponadto w projekcie ustawy przewidziano możliwość przesłuchania w formie wideokonferencji osób innych niż pozbawione wolności, ale wyłącznie za ich zgodą. Parlament przyjął projekt ustawy w dniu 28 kwietnia 2021 r.[[61]](#footnote-62)

## Efektywność

**Ogólna efektywność w sprawach cywilnych, administracyjnych i handlowych utrzymuje się na stabilnym poziomie.** W 2019 r. długość postępowania w sądach pierwszej instancji w sprawach cywilnych i handlowych uległa nieznacznie skróceniu w porównaniu z 2018 r.[[62]](#footnote-63), natomiast w przypadku spraw administracyjnych nieznacznie się wydłużyła[[63]](#footnote-64). Wskaźnik zamykanych spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych w pierwszej instancji uległ pewnemu zmniejszeniu[[64]](#footnote-65) i obecnie kształtuje się na poziomie 100 %. Długości postępowań dotyczących określonych obszarów prawa Unii jest stosunkowo krótka[[65]](#footnote-66), z wyjątkiem spraw dotyczących prania pieniędzy, w których znacznie się wydłużyła[[66]](#footnote-67). Wyzwania w zakresie obciążenia pracą są jednak w poszczególnych sądach nierównomierne. Na przykład sądy niższej instancji w sprawach cywilnych odnotowały szczególnie wysokie obciążenie sprawami[[67]](#footnote-68), a zawieszenie działalności sądów w okresie stanu nadzwyczajnego pogorszyło sytuację. Rumunia pozostaje pod zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie realizacji środków służących rozwiązaniu problemu nadmiernej długości postępowania w następstwie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[[68]](#footnote-69). Komitet Ministrów odnotował, że reformę postępowania cywilnego i karnego zakończono pomyślnie pod każdym względem, ale należy jeszcze przeprowadzić ocenę skutków, aby ocenić wpływ tych środków.

# Ramy antykorupcyjne

Rumunia w znacznym stopniu ustanowiła prawne i instytucjonalne ramy antykorupcyjne. Od 2016 r. obowiązuje krajowa strategia antykorupcyjna, a koordynacją procesu jej realizacji zajmuje się Ministerstwo Sprawiedliwości. Instytucjonalne ramy antykorupcyjne pozostają bez zmian. Wyspecjalizowane biuro prokuratury ds. zwalczania korupcji – Krajowy Wydział Antykorupcyjny (DNA) – ma kompetencje do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących korupcji na średnim i wysokim szczeblu, podczas gdy Prokuratura Generalna prowadzi postępowania przygotowawcze we wszystkich innych sprawach dotyczących korupcji. DNA prowadzi także postępowania w sprawie przestępstw popełnionych przeciwko interesom finansowym UE, jak również w sprawie niektórych kategorii poważnych przestępstw o charakterze gospodarczo-finansowym. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych działa wyspecjalizowana dyrekcja antykorupcyjna (DGA) właściwa w kwestiach związanych z uczciwością i korupcją wśród pracowników zatrudnionych w ministerstwie, w tym w policji. Krajowa Agencja ds. Etyki (ANI) prowadzi dochodzenia administracyjne dotyczące konfliktów interesów, kontrolę przestrzegania zasady niełączenia określonych stanowisk i nieuzasadnionego wzbogacenia się, a także jest odpowiedzialna za monitorowanie i weryfikację ujawniania informacji majątkowych, w tym wszystkich urzędników wybieranych. Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem (ANABI) odpowiada za zarządzanie zajętym i skonfiskowanym mieniem pochodzącym z przestępstwa oraz ułatwia śledzenie i identyfikację dochodów.

**W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na wysokim poziomie.** Wopublikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2020 r. Rumunia, z wynikiem 44/100, zajmuje 19. miejsce w Unii Europejskiej i na 69. miejsce na świecie[[69]](#footnote-70). Wskaźnik ten utrzymywał się na stosunkowo stabilnym poziomie[[70]](#footnote-71) na przestrzeni ostatnich pięciu lat[[71]](#footnote-72).

**Priorytetem rządu jest przyjęcie nowej krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2025.** Postępy w zakresie realizacji krajowej strategii antykorupcyjnej są kluczowym priorytetem krajowym uwzględnionym w agendzie politycznej rządu. Krajowa strategia antykorupcyjna na lata 2016–2020 wygasła w 2020 r. Wewnętrzna ocena i wewnętrzny audyt, przeprowadzone przez OECD, są obecnie w toku, a ich celem jest zdobycie informacji na potrzeby przygotowania nowej krajowej strategii antykorupcyjnej (na lata 2021–2025). Ministerstwo Sprawiedliwości, które koordynuje strategię, informuje, że osiągnęło postępy we wdrażaniu strategii na lata 2016–2020 w wielu uczestniczących administracjach i podmiotach publicznych, chociaż postępy te były nierównomierne, w szczególności w obszarach wysokiego ryzyka, takich jak zdrowie, edukacja lub zamówienia publiczne. Postępy obejmowały udoskonalone procedur postępowania w przypadku wrażliwych kwestii, znaczny spadek liczby incydentów związanych z etyką, większą przejrzystość i lepsze usługi dla obywateli, w tym dzięki cyfryzacji. Kluczowe cechy tej strategii uznaje się za najlepszą praktykę wśród uczestniczących instytucji i będą one kontynuowane w następnej strategii, w szczególności mechanizm monitorowania oparty na wzajemnej ocenie oraz proces podejmowania decyzji z udziałem zainteresowanych stron za pośrednictwem pięciu platform antykorupcyjnych (przegrupowujących zainteresowane strony). Ministerstwo Sprawiedliwości zwraca jednak uwagę na fakt, że oprócz ukierunkowanego wdrażania skuteczność strategii opiera się w szczególności na politycznej woli do nadania impulsu do wprowadzenia środków we wszystkich administracjach uczestniczących i instytucjach publicznych, w tym na szczeblu lokalnym. Oceny są na ukończeniu, a Ministerstwo Sprawiedliwości zorganizowało konsultacje publiczne w sprawie nowej strategii z udziałem pięciu platform antykorupcyjnych przegrupowujących zainteresowane strony i spodziewa się, że wniosek w sprawie przyjęcia nowej krajowej strategii antykorupcyjnej zostanie przedstawiony do końca 2021 r.

**Zwiększyła się skuteczność prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących korupcji na średnim i wysokim szczeblu oraz jej karania.** Mianowanie nowego prokuratora naczelnego Krajowego Wydziału Antykorupcyjnego i obsadzenie innych stanowisk kierowniczych w 2020 r. nadało nowy impuls do działania i zapewniło stabilność instytucji. Przełożyło się to na wzrost jakości postępowań przygotowawczych i akt sprawy przekazywanych sądom. W 2020 r. DNA osiągnął lepsze wyniki niż w 2019 r. – wniesiono większą liczbę aktów oskarżenia na wysokim szczeblu oraz odnotowano zmniejszenie liczby zaległych spraw[[72]](#footnote-73). Miały również miejsce postępy na poziomie sądów, objawiające się większą liczbą orzeczeń wydanych przez sądy[[73]](#footnote-74). W 2020 r. wzrosła liczba skarg wniesionych przez obywateli i skarg z urzędu dotyczących domniemanych aktów korupcji, co stanowi zmianę w porównaniu z tendencją spadkową w tym zakresie utrzymującą się od 2015 r. DNA uważa to za znak odnowionego zaufania obywateli wobec tej instytucji i roli, które znacznie osłabło na skutek ataków na DNA w latach 2017–2019. W 2020 r. zmieniła się również polityka DNA w zakresie komunikacji – imiona i nazwiska osób podejrzanych nie są już podawane w komunikatach prasowych, gdy postępowanie przygotowawcze jest w toku, co ogranicza narażenie podejrzanych na ujawnienie wobec społeczeństwa.

**Wprowadzone w latach 2017–2019 zmiany przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości stanowiły znaczną przeszkodę dla sprawnego funkcjonowania DNA, która będzie się utrzymywać dopóty, dopóki one obowiązują[[74]](#footnote-75).** Ogólne problemy, z którymi musiał mierzyć się system sądowy, były szczególnie trudne dla DNA[[75]](#footnote-76). DNA musiał stawić czoła niedoborowi zasobów ludzkich[[76]](#footnote-77), co zwiększyło presję wywieraną na prokuratorów, gdy DNA mierzył się z dodatkowymi trudnościami podczas rozwoju własnych zdolności technicznych, aby wykonać orzeczenia sądowe, korzystając ze specjalnych technik dochodzeniowych[[77]](#footnote-78). Ponadto na skuteczne rozstrzyganie niektórych spraw dotyczących korupcji na dużą skalę nadal znaczny niekorzystny wpływ wywiera sekcja dochodzeniowo-śledcza ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (SIIJ), która nieprzerwanie interweniuje w przypadku akt spraw dotyczących toczących się spraw z zakresu korupcji na dużą skalę prowadzonych przez DNA. Problematyczna praktyka wycofywania odwołań w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę została wstrzymana po tym, jak w lipcu 2020 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przekazywanie odwołań SIIJ jest niezgodne z konstytucją[[78]](#footnote-79). Istnieje również zwiększone ryzyko bezkarności w przypadku spraw dotyczących korupcji na dużą skalę, którymi zajmuje się SIIJ, przede wszystkim z powodu powolnego rozpatrywania spraw[[79]](#footnote-80). Za wywieranie presji na prokuratorów DNA uznaje się również rozpatrywanie przez SIIJ skarg na prokuratorów wniesionych przez osoby skazane za korupcję. Wprowadzane obecnie zmiany w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości, w tym zniesienie sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, będą stanowiły ważne kroki w celu zapewnienia trwałości prawidłowego funkcjonowania DNA.

**Utrzymująca się niepewność dotycząca zmian w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego pozostaje istotnym wyzwaniem w walce z korupcją.** Jak podkreślono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. oraz sprawozdaniu w ramach MWiW z 2021 r.[[80]](#footnote-81), kolejną istotną zmianą w walce z korupcją jest brak rozwiązań politycznych i legislacyjnych od 2014 r. dotyczących szybkiego wydawania przez Trybunał Konstytucyjny dalekosiężnych orzeczeń unieważniających lub interpretujących przepisy kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego[[81]](#footnote-82).Wprowadzenie zmian do kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego jest wciąż konieczne[[82]](#footnote-83). Sytuacja ta doprowadziła do powstania jeszcze większej liczby przeszkód i większej niepewności prawa w odniesieniu do prowadzenia dochodzeń w związku z przypadkami korupcji na dużą skalę, a także ścigania i karania takiej korupcji[[83]](#footnote-84). Doprowadziło to do przegrywania spraw w sądzie, niepewności prawa co do dopuszczalności dowodu, jak również do wznawiania postępowań przygotowawczych lub procesów sądowych[[84]](#footnote-85). Jeszcze nie wiadomo, jaki wpływ na toczące się sprawy dotyczące korupcji na dużą skalę wywrą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące składów orzekających, w których zasiada trzech sędziów, rozstrzygających w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę, oraz składów orzekających izb odwoławczych ostatniej instancji, w których zasiada pięciu sędziów, w Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości[[85]](#footnote-86). W niedawno wydanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że zasada pierwszeństwa prawa Unii stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu rangi konstytucyjnej, który pozbawia sąd niższej instancji prawa do niestosowania, z urzędu, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania ram MWiW, który to przepis jest sprzeczny z prawem Unii. W przypadku dowiedzenia, że naruszono postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej lub decyzji MWiW, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii sąd odsyłający będzie musiał odstąpić od stosowania wspomnianych przepisów, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny[[86]](#footnote-87). W lutym 2021 r. poczyniono ważny krok polityczny, kiedy to parlament zdecydowanie odrzucił problematyczne zmiany do kodeksów zgłoszone w latach 2018–2019, które Trybunał Konstytucyjny uznał w całości za niezgodne z konstytucją.

**Izba Deputowanych ustaliła kryteria podejmowania decyzji w sprawie wniosków o zniesienie immunitetów parlamentarnych, ale Senat nie podjął jeszcze działań w tym kierunku.** Wczerwcu 2019 r. Izba Deputowanych zmieniła swój regulamin postępowania oraz odniosła się bezpośrednio do kryteriów określonych w sprawozdaniu Komisji Weneckiej dotyczącym celu i zrzeczenia się immunitetu parlamentarnego[[87]](#footnote-88). Senat nie przyjął jeszcze takiego regulaminu.

**Krajowa Agencja ds. Etyki Zawodowej (ANI) nadal prowadzi dochodzenia w sprawach niepołączalności stanowisk, konfliktów interesów i nieuzasadnionego wzbogacenia się**[[88]](#footnote-89). Prace ANI powinna także ułatwić zmiana z lipca 2020 r. umożliwiająca elektroniczne ujawnianie informacji majątkowych i konfliktów interesów[[89]](#footnote-90), które zaczęło funkcjonować w maju 2021 r. ANI informuje, że jej budżet na 2020 r. był wystarczający, aby zrealizować zadania, ponieważ początkowo ograniczony budżet uzupełniono później w ciągu roku[[90]](#footnote-91). Sytuacja stanowisk kierowniczych w ANI jest niepewna. Stanowisko prezesa jest nieobsadzone od grudnia 2019 r., a mandat wiceprezesa wygasa w dalszej części bieżącego roku[[91]](#footnote-92). Procedury wyboru rozpoczęto ostatecznie w kwietniu 2021 r.

**Ramy prawne dotyczące etyki pozostają fragmentaryczne.** Wsprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. zwrócono uwagę na utrzymujące się wyzwania związane z ramami prawnymi dotyczącymi etyki, a także na potrzebę zapewnienia stabilności, jasności oraz solidnych ram w tym zakresie. Szereg zmian modyfikujących ustawodawstwo w dziedzinie etyki zawodowej – mianowicie wprowadzonych w latach 2017–2019, skutkowało osłabieniem zdolności ANI do pełnienia swoich funkcji, jak również dalszym pogłębieniem już i tak rozproszonego otoczenia prawnego. Zwłaszcza dwa wnioski, które weszły w życie w 2019 r., spowodowały dodatkowe zwiększenie niepewności prawa co do obowiązujących zasad etyki zawodowej i stosowania sankcji[[92]](#footnote-93). W latach 2020 i 2021 Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości doprecyzował wykładnię tych przepisów. Trybunał orzekł, że sankcja ta ma zastosowanie nawet wówczas, gdy łączenie stanowisk dotyczy poprzedniej kadencji, oraz że trzyletni termin przedawnienia powinien odnosić się do potrzeby finalizacji dochodzenia przez ANI w terminie trzech lat od czasu wystąpienia faktów skutkujących tym, że zachodzi konflikt interesów lub niemożność łączenia stanowisk (a nie o to, że sankcja nie ma zastosowania po upływie trzech lat)[[93]](#footnote-94). ANI z zadowoleniem przyjęła te decyzje, w których przywrócono jasność i pewność co do możliwości nakładania sankcji po wydaniu prawomocnego orzeczenia sądu. Konsolidacja przepisów dotyczących etyki zawodowej, niepołączalności stanowisk i konfliktów interesów umożliwiłaby uwzględnienie orzecznictwa i strategii politycznych z zakresu zapobiegania korupcji oraz zapewniłaby solidną podstawę na przyszłość.

**Podczas wyborów lokalnych i krajowych w 2020 r. ANI coraz intensywniej rozpowszechniała informacje na temat zasad etyki zawodowej wśród kandydatów oraz przekazywała odpowiednim organom informacje na temat kandydatów, którzy mają zakaz pełnienia funkcji publicznych.** Przed wyborami samorządowymi w dniu 20 września 2020 r. ANI dotarła do centralnych i lokalnych organów wyborczych z informacją o kandydatach, którzy mogą być objęci zakazem pełnienia funkcji publicznych w związku z sankcją z tytułu niepołączalności stanowisk lub konfliktu interesów w poprzedniej kadencji[[94]](#footnote-95). Ponadto po wyborach ANI przesłała do sądów, które mają kompetencje do zatwierdzania mandatów nowo wybranych urzędników, imienną listę kandydatów objętych zakazem pełnienia funkcji publicznych przez trzy lata. Podczas gdy wielu kandydatom uniemożliwiono ubieganie się o urząd, a innym odmówiono sprawowania urzędu, sądy orzekły, że w przypadku około połowy kandydatów, którzy byli objęci zakazem, mogą oni sprawować urząd, na który ich wybrano[[95]](#footnote-96). Jeżeli chodzi o wybory krajowe, w ramach procesu zatwierdzenia po wyborach Komitet Zatwierdzający rumuńskiego Senatu zwrócił się do ANI o przekazanie ostatecznych i nieodwołalnych decyzji wydanych przez sądy w odniesieniu do niepołączalności stanowisk lub konfliktów interesów w przypadku wybranych senatorów. ANI stwierdziła, że żadnego z wybranych senatorów nie dotyczy zakaz piastowania stanowiska. Izba Deputowanych zwróciła się do ANI o opinię na temat informacji ujawnionych przez szereg deputowanych w odniesieniu do ewentualnych przypadków niepołączalności stanowisk[[96]](#footnote-97).

**Elektroniczny system zapobiegania konfliktom interesów w zamówieniach publicznych PREVENT jest skuteczny, ponieważ liczba wykrytych konfliktów interesów** **znacznie się zmniejszyła.** W 2020 r. w systemie PREVENT przeanalizowano 19 140 postępowań o udzielenie zamówienia, aby zidentyfikować możliwe przypadki wystąpienia konfliktów interesów. W 2020 r. inspektorzy ds. etyki zawodowej wydali dziesięć ostrzeżeń dotyczących etyki opiewających na kwotę około 11,1 mln EUR. Podczas stanu nadzwyczajnego w kontekście pandemii COVID-19 organy publiczne i podmioty prawne, w których państwo jest głównym udziałowcem, mogły dokonywać bezpośrednich zakupów materiałów i sprzętu do walki z pandemią, bez publikowania w elektronicznym systemie zamówień publicznych i przekraczając próg wartości (który wynosi około 27 000 EUR) na potrzeby publikacji w systemie elektronicznym. Oznaczało to, że te bezpośrednie zakupy nie przechodziły przez system elektroniczny, a tym samym nie były kontrolowane w systemie PREVENT. Aby rozwiązać problem kontroli postępowań przeprowadzanych w drodze zamówień bezpośrednich, ANI opracowała mechanizm służący analizie, na podstawie informacji dostępnych ze źródeł publicznych, zestawów danych dotyczących tych postępowań. Celem tego mechanizmu jest identyfikacja konfliktów interesów w tych postępowaniach o udzielenie zamówienia, które ominęły kontrolę w systemie PREVENT. Do końca stycznia 2021 r., za pomocą matrycy ryzyka, ANI zweryfikowała 580 postępowań o bezpośrednie udzielenie zamówienia przeprowadzonych w pierwszym półroczu 2020 r. i zidentyfikowała 64 potencjalne incydenty związane z etyką (11 % postępowań), które będą dalej analizowane, i może zostać uruchomiona procedura oceny tych przypadków z urzędu.

**Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem wciąż ma pełną zdolność działania.** Misją Krajowej Agencji ds. Zarządzania Zajętym Mieniem jest zapewnienie skutecznego wykonywania nakazów konfiskaty wydawanych w sprawach karnych poprzez efektywne zarządzanie zajętym mieniem przekazywanym Agencji przez prokuratorów i sędziów. W 2021 r. Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem rozpoczęła piąty rok działalności i nadal rozwija swoją działalność. Na podstawie zdobytych doświadczeń Agencja, przy wsparciu Ministerstwa Sprawiedliwości, rozpoczęła debatę publiczną w celu promowania krajowej strategii wzmocnienia systemu odzyskiwania mienia. Ta strategia oraz plan działania obejmują lata 2021–2025 i zawierają cele dotyczące zwiększonych możliwości śledzenia mienia zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, wzmocnionych mechanizmów współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami, a także przepisy dotyczące ustanowienia narodowego funduszu zapobiegania przestępczości. Fundusz ten ma wspierać środki na rzecz ochrony ofiar, zapobiegania przestępczości i edukacji[[97]](#footnote-98).

**W ustawie 161/200360 oraz w kolejnych krajowych strategiach antykorupcyjnych istnieją ograniczone przepisy dotyczące efektu „drzwi obrotowych” w odniesieniu do urzędników państwowych.** Urzędnicy publiczni, którzy w ramach pełnienia swojej funkcji prowadzili działania związane z monitorowaniem i kontrolą przedsiębiorstw państwowych, nie mogą być zatrudniani ani świadczyć specjalistycznych usług doradczych na rzecz tych przedsiębiorstw przez trzy lata po zakończeniu służby publicznej. Nie ma jednak przepisów dotyczących okresu karencji dla kluczowych decydentów.

**Wyzwaniem pozostaje egzekwowanie kodeksu postępowania oraz brak przepisów dotyczących lobbingu wśród parlamentarzystów.** Jeżeli chodzi o kodeksy postępowania dla członków parlamentu, GRECO zwróciła ostatnio uwagę na brak egzekwowania przepisów, a także na brak przepisów dotyczących kontaktów członków parlamentu z lobbystami, wraz z jasno określonymi ograniczeniami dotyczącymi prezentów, gościnności, przysług i innych korzyści[[98]](#footnote-99). W celu zrekompensowania rozbieżności w systemie prawnym dotyczących efektu „drzwi obrotowych” w ramach projektu finansowanego przez UE opracowano modelową procedurę, którą mogą stosować wszystkie odpowiednie instytucje publiczne[[99]](#footnote-100).

**W Rumunii od 2004 r. obowiązuje ustawa o ochronie sygnalistów, jednak jej wdrożenie w praktyce jest stosunkowo ograniczone**. Pod koniec 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiło, że przygotowywany jest projekt ustawy transponującej dyrektywę o ochronie sygnalistów. W dniu 5 marca 2021 r. projekt ustawy wraz z memorandum wyjaśniającym przedstawiono do debaty publicznej, publikując je na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Ściganie korupcji było wciąż skuteczne mimo pandemii COVID-19**. Podczas pandemii COVID-19 prokuratura generalna i Krajowy Wydział Antykorupcyjny zwracały szczególną uwagę na możliwe problemy związane z korupcją w odniesieniu do zamówień publicznych. Przykłady zachowań stwierdzone przez Krajowy Wydział Antykorupcyjny obejmują sprawy dotyczące naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych, przekupstwa proponowanego urzędnikom publicznym zajmującym się postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych, a także zakup podrobionych produktów.

# Pluralizm mediów i wolność mediów

Prawo wolności wypowiedzi oraz prawo dostępu do wszelkich informacji mających znaczenie dla interesu publicznego są zagwarantowane w Konstytucji. Zadania oraz skład organu regulacyjnego ds. mediów określa ustawa o usługach audiowizualnych. Władze rozważają wprowadzenie zmian do tej ustawy w kontekście transpozycji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych[[100]](#footnote-101).

**Utrzymują się zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania i budżetu Krajowej Rady ds. Mediów Audiowizualnych[[101]](#footnote-102).** Krajowa Rada ds. Mediów Audiowizualnych (CNA) jest organem, który ma za zadanie zabezpieczenie interesu publicznego w obszarze programów audiowizualnych, i jest ustanowiony na mocy prawa jako niezależny organ publiczny podlegający kontroli parlamentu. CNA nie funkcjonowała od lutego 2021 r., gdy wygasły mandaty czterech z jej 11 członków[[102]](#footnote-103), do dnia 11 maja, w którym parlament zatwierdził w drodze głosowania nowych członków[[103]](#footnote-104). Wydaje się, że kwestie budżetowe, o których mowa w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., występują nadal[[104]](#footnote-105). Projekt ustawy transponującej dyrektywę (UE) 2018/1808 o audiowizualnych usługach medialnych, która wymaga adekwatnych zasobów finansowych i budżetowych, opublikowano na potrzeby konsultacji publicznych w marcu 2021 r. W projekcie ustawy przewidziano, że organ ten powinien dysponować niezbędnym budżetem.

**Obawy budzi brak szczególnych zabezpieczeń w odniesieniu do niezależności redakcyjnej i norm redakcyjnych.** Jeżeli chodzi o samoregulację w sektorze prasowym, nie zaszły żadne zmiany od czasu sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., w którym wyrażono obawy dotyczące braku szczególnych zabezpieczeń w zakresie niezależności redakcyjnej i norm zawodowych, czy to w drodze ustawodawstwa, czy samoregulacji.Pandemia COVID-19 pogorszyła sytuację gospodarczą mediów drukowanych i prasy lokalnej[[105]](#footnote-106), które już wcześniej borykały się z trudnościami[[106]](#footnote-107), i sprawiła, że wdrażanie standardów jakości zaczęto traktować jako kwestię o niskim priorytecie. W MPM 2021 wskazano jako podstawowy i trwający problem „niestabilną sytuację i złe warunki pracy dziennikarzy” oraz oceniono wpływ handlowy oraz wpływ właścicieli na treść redakcyjną jako obszar bardzo wysokiego ryzyka[[107]](#footnote-108).

**Przejrzystość dotycząca własności mediów pozostaje nadal niepełna**[[108]](#footnote-109). Jak wspomniano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., ustawa o usługach audiowizualnych stanowi, że Rada jest zobowiązana do zapewnienia przejrzystości organizacji, funkcjonowania i finansowania środków masowego przekazu w sektorze audiowizualnym. Nie istnieją przepisy szczegółowe mające zastosowanie do mediów drukowanych i cyfrowych – podlegają one ogólnym przepisom regulującym przejrzystość w zakresie własności ujętym w prawie spółek. W MPM zgłoszono ponadto występowanie luk[[109]](#footnote-110). Oprócz tego w celu uniknięcia upublicznienia określonych informacji dotyczących własności mediów, które wcześniej ujawniła CNA[[110]](#footnote-111), przywołuje się przepisy o ochronie danych. W MPM 2021 stwierdzono, że koncentracja mediów informacyjnych jest wysoka, zwłaszcza w sektorze rynku mediów informacyjnych drukowanych, który jest bardzo mały zarówno pod względem popytu, jak i liczby tytułów[[111]](#footnote-112).

**Reklamy państwowe nadal stanowią znaczące źródło finansowania** **sektora mediów.** Spadek w zakresie reklam komercyjnych spowodował straty dochodów domów mediowych, a zarazem wydaje się, że umowy dotyczące reklam państwowych budzą obawy w zakresie niezależności redakcyjnej[[112]](#footnote-113).Zainteresowane strony zgłaszają dalsze zastrzeżenia dotyczące przyznawania środków, wymieniając na przykład umowy reklamowe dotyczące imprez w czasie pandemii COVID-19, kiedy przypuszczalnie nie mogły odbywać się takie imprezy[[113]](#footnote-114).

**Fundusze z państwowych kampanii informacyjnych stanowiły znaczący środek wsparcia dla mediów w czasie pandemii COVID-19.** Wrozporządzeniu w trybie pilnym nr 63 z dnia 7 maja 2020 r.[[114]](#footnote-115) przyznano około 50 mln EUR na rządowe kampanie medialne mające na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się COVID-19. Większość budżetu (53 %) była zarezerwowana na mocy prawa na kampanie telewizyjne. Z programu skorzystało łącznie 364 wnioskodawców[[115]](#footnote-116). Program krytykowały przez niektóre media i inne zainteresowane strony, które uznały, że kryteria składania wniosków faworyzowały duże przedsiębiorstwa medialne i sprzyjały zjawisku clickbait. Podmioty te wskazywały również na ryzyko obniżenia zaufania obywateli do mediów, a także na ryzyko nacisków politycznych i autocenzury[[116]](#footnote-117).

**Nadal występują obawy w odniesieniu do wdrożenia ram prawnych dotyczących dostępu do informacji.** Ustawa[[117]](#footnote-118) gwarantuje dostęp środków masowego przekazu do informacji mających znaczenie dla interesu publicznego, w tym poprzez konferencje prasowe, które muszą być regularnie organizowane przez organy publiczne[[118]](#footnote-119). Brak dostępu do informacji jest jednak wciąż wskazywany jako istotne wyzwanie dla dziennikarzy. Do kwestii, które są w dalszym ciągu zgłaszane, również w kontekście pandemii COVID-19, należą opóźnienia w udzielaniu informacji bądź odmowy udzielenia informacji, brak konferencji prasowych[[119]](#footnote-120) oraz wykorzystywanie przepisów o ochronie danych do ograniczania dostępu do informacji[[120]](#footnote-121). Ponadto w przypadku gdy decyzje władz odmawiające udzielenia informacji zaskarżane są do sądu, do podobnych sytuacji stosowane są rozbieżne wykładnie[[121]](#footnote-122). Oprócz ogólnych statystyk począwszy od marca 2021 r. władze udostępniały[[122]](#footnote-123) i codziennie aktualizowały surowe dane dotyczące pandemii COVID-19. Mimo tych starań wydaje się, że dostęp do informacji stał się podczas pandemii COVID-19 trudniejszy, co skłoniło społeczeństwo obywatelskie i dziennikarzy do apelowania o większą przejrzystość[[123]](#footnote-124). Regularne monitorowanie prowadzone przez władze rumuńskie ujawnia stosowanie ram prawnych przez administrację w sposób rozbieżny, a także nadawanie niedostatecznie wysokiego priorytetu środkom służącym przejrzystości przez podmioty publiczne, przy czym poziomy zgodności z przepisami były najniższe w przypadku władz lokalnych[[124]](#footnote-125). W MPM 2021 wśród czynników ryzyka wskazano niski poziom responsywności władz, który wciąż pozostaje niespójny, oraz fakt, że dostęp do sądu w celu dochodzenia roszczeń jest uciążliwy[[125]](#footnote-126). W sierpniu 2020 r. zaproponowano zmiany zasad wdrażania ram prawnych, aby odpowiedzieć na niektóre z tych wyzwań. Niektóre zaproponowane przepisy zostały jednak skrytykowane, gdyż stwierdzono, że mogą one utrudnić dostęp do określonych informacji[[126]](#footnote-127). W marcu 2021 r. zainicjowano projekt na rzecz strategii zarządzania działaniami informacyjnymi rządu[[127]](#footnote-128).

**Nadal wszczynane są przeciwko dziennikarzom śledczym postępowania cywilne w sprawie zniesławienia.** Dwa niedawne wpisy opublikowane na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy dotyczą nękania i zastraszania dziennikarzy[[128]](#footnote-129). Inne postępowanie cywilne w sprawie zniesławienia, wszczęte przeciwko dziennikarzom śledczym i dotyczące artykułów na temat światowej branży piłki nożnej, zostało oddalone na początku 2021 r. przez właściwy sąd rumuński. W niedawnym wyroku w postępowaniu cywilnym w sprawie zniesławienia, wszczętym przez burmistrza jednej z dzielnic Bukaresztu przeciwko dużej gazecie, sąd pierwszej instancji wydał decyzję o usunięciu kilku artykułów opublikowanych przez tę gazetę[[129]](#footnote-130). Zgodnie z doniesieniami burmistrz złożył również zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, w sprawie którego śledztwo prowadzi Wydział ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu, skierowane przeciwko dziennikarzom z kilku wydawnictw i oskarżające ich o utworzenie zorganizowanej grupy przestępczej oraz o wymuszenie[[130]](#footnote-131). Społeczeństwo obywatelskie poinformowało ponadto o przypadkach SLAPP (strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej) wszczętego przez instytucje publiczne lub przedsiębiorców przeciwko dziennikarzom, mediom lub społeczeństwu obywatelskiemu[[131]](#footnote-132).

# Inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi

Rumunia jest półprezydencką republiką demokratyczną. Rumuński parlament jest dwuizbowy, składa się z Senatu (izby wyższej) i Izby Deputowanych (izby niższej). Z inicjatywą ustawodawczą wystąpić może rząd, posłowie, senatorowie lub grupa co najmniej 100 000 obywateli[[132]](#footnote-133). Gwarantem nadrzędności konstytucji jest Trybunał Konstytucyjny, który odpowiada za przegląd przepisów[[133]](#footnote-134).

**Utrzymują się obawy w odniesieniu do stabilności i przewidywalności ustawodawstwa.** Zwykły proces opracowywania i stanowienia prawa jest dobrze uregulowany, obejmuje rozbudowaną strukturę instytucjonalną mechanizmu kontroli i równowagi.Jak jednak wskazano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.[[134]](#footnote-135), przepisy są zmieniane zbyt często, cel zmian jest często niejasny, a wynikające z nich ustawy mogą być sprzeczne względem siebie. Parlament zainicjował i przyjął liczne zmiany legislacyjne w różnych obszarach polityki w odniesieniu do tych samych ustaw, w tym zmiany sprzeczne względem siebie. Rada Legislacyjna[[135]](#footnote-136) zgłosiła, że wprowadzanie kolejnych zmian bez zachowania spójności, w połączeniu z brakiem kodyfikacji wielokrotnie zmienianych ustaw, sprawiło, że nawet osobom wykonującym zawody prawnicze trudno jest ustalić obowiązujące przepisy prawa. Przedsiębiorstwa donoszą, że brak stabilnego i przewidywalnego ustawodawstwa stanowi dla nich problem[[136]](#footnote-137). W związku z tym Rada Legislacyjna nalega obecnie na wprowadzenie obowiązku publikacji skonsolidowanej wersji ustawy za każdym razem, gdy jest ona zmieniana. Ustawa nr 24 o technice prawodawczej pozwala inicjatorowi ustawy na podjęcie decyzji dotyczącej jej ponownej publikacji w formie skonsolidowanej, lecz możliwość ta jest rzadko wykorzystywana. Rada Legislacyjna zainicjowała również projekt ustawy o kodyfikacji prawodawstwa[[137]](#footnote-138). Procedura parlamentarna, zgodnie z którą poprawki pozostają złożone do czasu ich wyraźnego usunięcia, doprowadziła jednak do tego, że parlament wciąż nie rozpatrzył kilku dawno złożonych poprawek i procedur. Definitywne odrzucenie przez parlament w pierwszych miesiącach nowej kadencji problematycznych zmian w kluczowych obszarach, które czekały na rozpatrzenie w parlamencie przez całą poprzednią kadencję, uznano za pozytywne działanie[[138]](#footnote-139).

**Od czasu ostatniego sprawozdania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości nie przyjęto żadnych istotnych rządowych rozporządzeń w trybie pilnym**. W referendum konsultacyjnym przeprowadzonym w maju 2019 r. większość obywateli poparła zakaz wykorzystywania rozporządzeń rządowych w trybie pilnym w obszarze wymiaru sprawiedliwości[[139]](#footnote-140). Świadczyło to o obawach związanych z nadmiernym wykorzystywaniem rozporządzeń rządowych w trybie pilnym w tym obszarze, co od listopada 2019 r. kilkakrotnie miało miejsce[[140]](#footnote-141).Poza obszarem wymiaru sprawiedliwości w 2020 r. znaczącą większość rozporządzeń rządowych w trybie pilnym wydano w związku z pandemią COVID-19[[141]](#footnote-142). Jeżeli chodzi o procedury w parlamencie, w 2020 r. liczba procedur w trybie pilnym dotyczących kluczowych kwestii wymiaru sprawiedliwości i kwestii antykorupcyjnych zmniejszyła się znacząco. W lutym 2021 r. parlament odrzucił wniosek o rozpatrzenie w drodze procedury parlamentarnej w trybie pilnym projektu ustawy mającej na celu zniesienie sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości.

**Liczba ocen skutków i konsultacji publicznych przeprowadzonych przed przyjęciem prawodawstwa pozostaje ograniczona.** Mimo starań Sekretariatu Generalnego i rządu na rzecz wzmocnienia zdolności władz centralnych i lokalnych w zakresie uzasadniania decyzji publicznych[[142]](#footnote-143) korzystanie z instrumentów opartych na dowodach w ramach kształtowania polityki jest nadal nierównomierne, a wiele ocen skutków uregulowań prawnych ma powierzchowny charakter[[143]](#footnote-144). W opinii społeczeństwa obywatelskiego wiele projektów ustaw poddawanych konsultacjom publicznym nie ma wpływu na budżet. W 2020 r. przyjęto 65 aktów normatywnych na szczeblu Sekretariatu Generalnego Rządu, z których jedynie 12 ogłoszono publicznie. Spośród 47 otrzymanych zaleceń zaakceptowano tylko jedno. Jedenaście spośród 12 opublikowanych aktów normatywnych pozostało bez zmian[[144]](#footnote-145). Udział sektora pozarządowego i przedstawicieli mediów w procesie kształtowania polityki jest sporadyczny[[145]](#footnote-146), mimo że istnieje odpowiednia do tego celu infrastruktura internetowa. Liczba użytkowników platformy konsultacji internetowych pozostaje ograniczona[[146]](#footnote-147). Sekretariat Generalny Rządu opracowuje katalog organizacji pozarządowych zainteresowanych udziałem w procesie podejmowania decyzji.

**Po stanie wyjątkowym ogłoszonym w związku z pandemią COVID-19 nastąpił stan alarmowy i środki nadzwyczajne poddano kontroli sądowej.** Stan wyjątkowy ogłoszony w związku z pandemią COVID-19 zniesiono w dniu 14 maja 2020 r.Po zakończeniu stanu wyjątkowego ogłoszono w dniu 15 maja stan alarmowy[[147]](#footnote-148), który rząd potwierdził w dniu 18 maja[[148]](#footnote-149), pierwotnie na 30 dni. Stan alarmowy był następnie przedłużany na podstawie kolejnych decyzji rządu, za każdym razem na okres 30 dni. Stan alarmowy nadal obowiązuje. W następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego kwestionujących podstawę prawną stanu wyjątkowego, parlament zatwierdził stan alarmowy ogłoszony przez rząd[[149]](#footnote-150). W latach 2020 i 2021 Izba Administracyjna i Podatkowa Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości orzekała w ostatniej instancji, w drodze prawomocnej decyzji, w 12 sprawach dotyczących aktów administracyjnych wydanych na podstawie art. 15 ustawy nr 136/2020 ustanawiającej środki ochrony zdrowia publicznego w sytuacjach zagrożenia epidemiologicznego i biologicznego obowiązujące w związku z pandemią COVID-19. W dwóch przypadkach Trybunał nakazał stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych[[150]](#footnote-151).

**Działania mające na celu rozwiązanie kwestii wdrażania decyzji sądów i stosowania orzecznictwa sądów przez administrację publiczną wciąż nie są wdrożone.** Po stwierdzeniu naruszenia przepisów art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka w związku z nieprzestrzeganiem lub znacznym opóźnieniem ze strony państwa lub podmiotów prawnych działających w imieniu państwa w wykonywaniu prawomocnych orzeczeń sądów krajowych[[151]](#footnote-152) Rumunia jest nadal objęta zwiększonym nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do wykonania tego wyroku[[152]](#footnote-153). W związku z tym w 2019 r. Rumunia przedstawiła plan działania Komitetowi Ministrów Rady Europy oraz zatwierdziła wykaz działań na potrzeby wykonania tego planu[[153]](#footnote-154). Działania te nie zostały jednak wdrożone[[154]](#footnote-155). W memorandum z dnia 27 listopada 2020 r. rząd postanowił zlecić grupie roboczej przygotowanie propozycji nowych rozwiązań prawnych na potrzeby spełnienia wszystkich wymogów planu działania, w tym w odniesieniu do orzeczeń nakładających na państwo lub podmioty prawne działające w imieniu państwa obowiązek wykonania określonej czynności (obowiązek niepieniężny).

**Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2021 r. wzbudza poważne obawy, ponieważ kwestionuje on zasadę pierwszeństwa prawa Unii.** Wwyroku tym[[155]](#footnote-156) Trybunał Konstytucyjny nie zaakceptował ustaleń Trybunału Sprawiedliwości UE zawartych w jego orzeczeniu w trybie prejudycjalnym z dnia 18 maja 2021 r. i zakwestionował w bardziej ogólny sposób zasadę pierwszeństwa prawa Unii[[156]](#footnote-157). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sądy krajowe są uprawnione do badania zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, które Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z konstytucją oraz że obowiązki wynikające z decyzji w ramach MWiW nie dotyczą sądów krajowych[[157]](#footnote-158). Może to stanowić istotną przeszkodę dla sądów wezwanych do stosowania wymogów prawa Unii określonych w wyżej wymienionym orzeczeniu w trybie prejudycjalnym przy orzekaniu w sprawach dotyczących w szczególności sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości.

**W czasie pandemii COVID-19 niezależne organy nadal aktywnie działały**. W 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich[[158]](#footnote-159) wniósł 18 odwołań dotyczących niezgodności z konstytucją (zastrzeżenia i zarzuty), z których 11 przyjęto w całości lub w części, dwa odrzucono, a cztery są nadal w toku. Sześć zarzutów o niezgodność z konstytucją przekazanych do Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło środków wprowadzonych w związku ze stanem wyjątkowym i stanem alarmowym. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował również łącznie 65 pism i zaleceń do różnych ministrów w odniesieniu do ich decyzji związanych ze stanem wyjątkowym i stanem alarmowym. W dniu 16 czerwca 2021 r., po odrzuceniu sprawozdań z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich z ostatnich trzech lat, parlament odwołał Rzecznika Praw Obywatelskich ze stanowiska. W dniu 29 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich przez parlament było niezgodne z konstytucją, gdyż w ustawie regulującej odwołanie nie określono w sposób jednoznaczny przypadków zastosowania tej sankcji ani prawa do odwołania się do niezależnego i bezstronnego sądu. Decyzja o odwołaniu została zatem unieważniona, a Rzecznik Praw Obywatelskich objął ponownie swoje funkcje.

**Wniosek o połączenie Rumuńskiego Instytutu Praw Człowieka i Krajowej Rady ds. Zwalczania Dyskryminacji jest przedmiotem debaty w parlamencie.** Po przyjęciu ustawy zmieniającej mandat i uprawnienia Rumuńskiego Instytutu Praw Człowieka[[159]](#footnote-160) prezydent Rumunii wniósł zastrzeżenie dotyczące niezgodności z konstytucją. W następstwie powyższego Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawa jest w całości niezgodna z konstytucją. Wniosek ustawodawczy w sprawie włączenia Rumuńskiego Instytutu Praw Człowieka do Krajowej Rady ds. Zwalczania Dyskryminacji jest przedmiotem debaty w Senacie. Podstawowe różnice w zakresie statusu prawnego, zadań i uprawnień obu tych instytucji[[160]](#footnote-161) powodują jednak niepewność w odniesieniu do proponowanego połączenia[[161]](#footnote-162).

**Nowe zmiany ułatwiające ustanawianie stowarzyszeń i fundacji weszły w życie w 2020 r.** Zmiany w rozporządzeniu rządu nr 26/2000 mają na celu ułatwienie wykonywania prawa do stowarzyszania się oraz zmniejszenie obciążenia biurokratycznego dla organizacji pozarządowych[[162]](#footnote-163). Nowe przepisy nadają w szczególności pierwszeństwo stosowaniu dokumentów elektronicznych oraz usprawnianiu procedur i zasad rejestracji. Szereg organizacji społeczeństwa obywatelskiego uznało te zmiany za postęp, lecz wystąpiły również przypadki krytyki, zwłaszcza w odniesieniu do braku spójności w obrębie zmian[[163]](#footnote-164). Zainteresowane strony donoszą, że ograniczenia w zakresie wolności zgromadzeń i stowarzyszania się nałożone w związku z pandemią COVID-19 miały negatywne skutki dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego[[164]](#footnote-165). Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego nadal uznaje się za ograniczoną[[165]](#footnote-166).

**Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym**\*

*\* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie internetowej* [*https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation*](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation)*.*

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

Bertelsmann Foundation, Sustainable Governance Indicators 2020, Romania Report (<https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Romania.pdf>).

Center for Independent Journalism (2020), „Fundamental Rights under Siege 2020”.

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2021), monitor pluralizmu mediów z 2021 r. – Sprawozdanie krajowe dotyczące Rumunii.

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

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2019), badanie Eurobarometr Flash 482:Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502:Korupcja.

Expert Forum (2021), informacje przekazane przez Expert Forum na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Funky Citizens (2021), informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

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

Komisja Europejska (2018), „Public administration characteristics and performance in EU28” (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>).

Komisja Europejska (2020), sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej.

Komisja Europejska (2021), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Krajowa Agencja ds. Etyki (ANI), „Communicate on prevention and consignation measures adopted by the National Integrity Agency in the context of the organisation of local elections 2020” (<https://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&NewsId=3005&currentPage=4&M=NewsV2&PID=20>).

Krajowa Rada ds. Mediów Audiowizualnych (CNA), konferencja prasowa dotycząca publicznych posiedzeń CNA, 10 lutego 2021 r. (https://www.cna.ro/article11090,11090.html)

Krajowy Wydział Antykorupcyjny, sprawozdanie z działalności za 2020 r. (<http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>)

Libertatea z dnia 24 maja 2021 r., „In the civil trial, the District Court 2 ruled in favour of Mayor Baluta and also decided to delete the articles about Goleac! The decision is not final”   
(<https://www.libertatea.ro/stiri/in-procesul-civil-judecatoria-sectorului-2-a-dat-dreptate-primarului-baluta-si-a-decis-si-stergerea-articolelor-despre-goleac-3566580>).

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

Platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy – Rumunia (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/romania>).

Reporterzy bez Granic – Rumunia (<https://rsf.org/en/romania>).

Reporterzy bez Granic i Active Watch (2021), list otwarty do władz Rumunii zwracający się o zbadanie sposobu zajęcia się zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa (<https://rsf.org/en/news/romania-open-letter-rsf-and-activewatch-denounce-judicial-pressures-investigative-journalists>).

Rząd Rumunii (2021), informacje przekazane przez Rumunię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Sekretariat Generalny Rządu (2020), sprawozdanie roczne dotyczące przejrzystości w zakresie podejmowania decyzji (1 stycznia 2020 r. – 31 grudnia 2020 r.), załącznik nr 20 – PS 14/2019 na szczeblu Sekretariatu Generalnego Rządu (<http://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/02/19022021-SGG-Raportul-de-evaluare-a-implementarii-Legii-nr.-52_2003-in-anul-2020-.pdf>).

Sekretariat Generalny Rządu (2021), konferencja inaugurująca projekt „Strategia na rzecz zarządzania działaniami informacyjnymi rządu Rumunii” (<http://sgg.gov.ro/1/conferinta-de-deschidere-a-proiectului-strategia-pentru-managementul-comunicarii-guvernamentale-a-romaniei-cod-sipoca-754/>).

The Center for Independent Journalism (2020), „Fundamental Rights under Siege 2020”, s. 18, (<https://cji.ro/wp-content/uploads/2020/09/Freedom-of-expression-report_final.pdf>).

Trybunał Konstytucyjny Rumunii, komunikat prasowy z dnia 7 kwietnia 2021 r. (<https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-7-aprilie-2021/>).

**Załącznik II: Wizyta w Rumunii**

W kwietniu 2021 r. służby Komisji odbyły spotkania wirtualne z następującymi podmiotami:

* Center for independent journalism
* Expertforum
* Forum Sędziów Rumuńskich
* Freedom House
* Funky citizens
* Komisja Prawna Izby Deputowanych
* Krajowa Agencja ds. Etyki
* Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem
* Krajowa Rada ds. Mediów Audiowizualnych
* Krajowy Wydział Antykorupcyjny
* Ministerstwo Sprawiedliwości
* Najwyższa Rada Sądownictwa
* Narodowy Związek Sędziów Rumuńskich
* Osoby odpowiedzialne za krajową strategię antykorupcyjną
* Prokuratura działająca przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości
* Rada Legislacyjna
* Rzecznik Praw Obywatelskich
* Sekretariat Generalny Rządu
* Stowarzyszenie „Inicjatywa na rzecz Sprawiedliwości”
* Stowarzyszenie „Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor”
* Stowarzyszenie mediów – Cluj
* Stowarzyszenie sędziów rumuńskich
* Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości

\* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

* Amnesty International
* Center for Reproductive Rights
* CIVICUS
* Civil Liberties Union for Europe
* EuroCommerce
* European Partnership for Democracy
* Europejska Federacja Dziennikarzy
* Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)
* Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
* Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
* Europejskie Forum Młodzieży
* Europejskie Forum Obywatelskie
* Front Line Defenders
* Human Rights House Foundation
* Human Rights Watch
* ILGA-Europe
* Konferencja Kościołów Europejskich
* Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
* Międzynarodowa Komisja Prawników
* Międzynarodowy Instytut Prasowy
* Niderlandzki Komitet Helsiński
* Open Society European Policy Institute
* Philanthropy Advocacy
* Protection International
* Reporterzy bez Granic
* Społeczeństwo Obywatelskie Europy
* Transparency International UE

1. Zgodnie z konkluzjami Rady Ministrów z dnia 17 października 2006 r. (13339/06) mechanizm został ustanowiony decyzją Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. (C(2006) 928). [↑](#footnote-ref-2)
2. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final. [↑](#footnote-ref-3)
3. Sądy apelacyjne orzekają zarówno w pierwszej (bardziej złożone sprawy), jak i w drugiej instancji w postępowaniach odwoławczych od decyzji wydanych przez sądy niższej instancji. [↑](#footnote-ref-4)
4. Izba Karna Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości jako sąd pierwszej instancji rozpoznaje sprawy o przestępstwa popełnione przez senatorów, deputowanych oraz rumuńskich posłów do Parlamentu Europejskiego, członków rządu, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Najwyższej Rady Sądownictwa, sędziów Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości oraz prokuratorów prokuratury działającej przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości. [↑](#footnote-ref-5)
5. Na czele prokuratur działających przy sądach apelacyjnych stoją prokuratorzy generalni, a na czele tych działających przy sądach okręgowych – prokuratorzy naczelni. [↑](#footnote-ref-6)
6. Prokurator naczelny sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości powoływany jest zgodnie ze specjalną procedurą, w której biorą udział wyłącznie członkowie Najwyższej Rady Sądownictwa. [↑](#footnote-ref-7)
7. Wykres 48, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %). [↑](#footnote-ref-8)
8. Wykres 50, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-9)
9. Wykresy 49 i 51, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-10)
10. Ustawa nr 303/2004 w sprawie statusu sędziów i prokuratorów, ustawa nr 304/2004 o ustroju sądownictwa i ustawa nr 317/2004 o Najwyższej Radzie Sądownictwa. [↑](#footnote-ref-11)
11. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final; w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdziale dotyczącym sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 3, zauważono, że przedłużające się wdrażanie przepisów z lat 2018–2019 dotyczących wymiaru sprawiedliwości powoduje wzrost i utrzymywanie się niepewności co do funkcjonowania całego systemu sądownictwa, a w szczególności w odniesieniu do niezależności, statutu i kariery poszczególnych pracowników wymiaru sprawiedliwości. [↑](#footnote-ref-12)
12. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 5. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final. [↑](#footnote-ref-13)
13. Tamże, s. 3. [↑](#footnote-ref-14)
14. W szczególności jeżeli chodzi o efekt mrożący względem sędziów i prokuratorów (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, pkt 219). [↑](#footnote-ref-15)
15. Zob. przypis 10. [↑](#footnote-ref-16)
16. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, pkt 179–241. [↑](#footnote-ref-17)
17. Tamże., pkt 162. Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika/Il-Prim Ministru, sprawa C-896/19, pkt 64. [↑](#footnote-ref-18)
18. Najwyższa Rada Sądownictwa stwierdza, że proponowanemu rozwiązaniu nie towarzyszą gwarancje urzeczywistnienia zasady niezależności sądownictwa poprzez zapewnienie odpowiedniej ochrony sędziów i prokuratorów przed naciskami, i zwraca uwagę na ogólny obowiązek prawodawcy, aby ustanawiając przepisy dotyczące wymiaru sądownictwa, zapewnił odpowiednie gwarancje w celu zagwarantowania rzeczywistej niezależności sądów. [↑](#footnote-ref-19)
19. Zgodnie z proponowaną zmianą sędziowie mogliby być oskarżani o przestępstwa przeciwko sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, przestępstwa korupcyjne, nadużycie stanowiska lub przestępstwa zbliżone do korupcji wyłącznie po uzyskaniu uprzedniej zgody wydziału sędziów lub wydziału prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa. [↑](#footnote-ref-20)
20. W ramach Najwyższej Rady Sądownictwa istnieją rozbieżne opinie na temat zniesienia SIIJ, potrzeby gwarancji i tego, czy gwarancje zaproponowane przez Izbę Deputowanych są odpowiednie. [↑](#footnote-ref-21)
21. Komisja Wenecka wskazuje, że poprzez ten zestaw zmian „wprowadza się nowy rodzaj nietykalności dla sędziów i prokuratorów w ramach wysoce wrażliwej dziedziny (ściganie karne), która wykracza daleko poza immunitet funkcyjny” oraz że „[p]ostępowania karne, które wykraczają poza zakres immunitetu funkcyjnego, nie powinny wchodzić w zakres kompetencji Najwyższej Rady Sądownictwa i powinny być wnoszone bezpośrednio do sądów powszechnych bez uprzedniej kontroli z jej strony”. Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2021)019), s. 14. [↑](#footnote-ref-22)
22. Trybunał dodał, że praktyczne przykłady zaczerpnięte z działalności SIIJ potwierdzają materializację ryzyka, że sekcja ta jest zbliżona do instrumentu nacisku politycznego i korzysta ze swoich uprawnień w celu zmiany przebiegu niektórych postępowań przygotowawczych lub postępowań sądowych dotyczących m.in. aktów korupcji na dużą skalę w sposób budzący wątpliwości co do jego obiektywności (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, pkt 219 i 223). [↑](#footnote-ref-23)
23. W dniu 23 czerwca 2021 r. Inspekcja Sądowa wszczęła postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu sądu apelacyjnego w Pitești, który wydał wspomniany wyrok, uzasadniając to tym, że działał on w złej wierze lub dopuścił się rażącego niedbalstwa w wykonywaniu swoich obowiązków, opierając się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu oceny kompetencji sekcji prokuratury. [↑](#footnote-ref-24)
24. Tamże. [↑](#footnote-ref-25)
25. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 3. [↑](#footnote-ref-26)
26. Zob., w szczególności, opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2018)017); GRECO *Ad hoc* Report on Romania (Rule 34) AdHocRep(2018)2) [sprawozdanie *ad hoc* w sprawie Rumunii (art. 34)]; CCJE, „Opinion of the CCJE Bureau following a request by the Romanian Judges Forum Association as regards the situation on the independence of the judiciary in Romania” [„Opinia Biura CCJE wydana na wniosek Stowarzyszenia Forum Sędziów Rumuńskich w sprawie sytuacji dotyczącej niezależności sądownictwa w Rumunii”]; CCPE, „Opinion of the CCPE Bureau following a request by the Romanian Movement for Defending the Status of Prosecutors as regards the situation on the independence of prosecutors in Romania” [„Opinia Biura CCPE wydana na wniosek rumuńskiego ruchu na rzecz obrony statusu prokuratorów w sprawie sytuacji dotyczącej niezawisłości prokuratorów w Rumunii”]. [↑](#footnote-ref-27)
27. Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2018)017), pkt 117 i 164. [↑](#footnote-ref-28)
28. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19. [↑](#footnote-ref-29)
29. Trybunał dodał, że konieczne jest pełne poszanowanie prawa sędziów do obrony, a o odpowiedzialności osobistej sędziów powinien orzekać sąd (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, pkt 241). [↑](#footnote-ref-30)
30. Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 66–71. [↑](#footnote-ref-31)
31. Trybunał orzekł ponadto, że ustawodawstwo krajowe może wzbudzać wątpliwości tego rodzaju, jeżeli jego skutkiem jest – choćby tymczasowo – umożliwienie rządowi państwa członkowskiego powoływania na stanowiska kierownicze w organie odpowiadającym za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych i wszczynanie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom, z pominięciem zwykłej procedury powoływania przewidzianej w prawie krajowym (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, pkt 207). [↑](#footnote-ref-32)
32. Prokurator naczelny może podlegać jedynie kontroli zewnętrznej, którą zleca sama Inspekcja, a następnie analizą sprawozdania z kontroli zajmuje się jedynie wybrane grupa członków Rady. [↑](#footnote-ref-33)
33. Do 2018 r., zgodnie z ustawą 317/2004, zarówno prokuratora naczelnego, jak i jego zastępcę wybierało zgromadzenie plenarne Najwyższej Rady Sądownictwa w drodze konkursu obejmującego test pisemny, rozmowę kwalifikacyjną oraz prezentację projektu zarządzania. Zgodnie z obecnymi przepisami prokuratora naczelnego powołuje Najwyższa Rada Sądownictwa po rozmowie kwalifikacyjnej przed komisją składającą się z trzech sędziów, jednego prokuratora i jednego przedstawiciela społeczeństwa obywatelskiego. Zgromadzenie plenarne Najwyższej Rady Sądownictwa formalnie powołuje kandydata, ale może zgłosić sprzeciw wyłącznie z powodu nieprzestrzegania przepisów. Zastępców prokuratora naczelnego i kierowników poszczególnych sekcji wybiera prokurator naczelny, któremu rozszerzono również uprawnienia w zakresie organizowania kontroli. [↑](#footnote-ref-34)
34. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 5. [↑](#footnote-ref-35)
35. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final. W sprawozdaniach w ramach MWiW zalecono wznowienie procesu mianowania prokuratora naczelnego oraz poszanowanie negatywnych opinii Najwyższej Rady w sprawie mianowania lub odwoływania prokuratorów na stanowiskach kierowniczych do czasu wprowadzenia nowych ram prawnych zgodnie z zaleceniem 1 ze stycznia 2017 r. [↑](#footnote-ref-36)
36. W szczególności Komisja Wenecka zaleciła „opracowanie systemu mianowania, który nadałby wydziałowi prokuratorów Najwyższej Rady Sądownictwa kluczową i proaktywną rolę w procedurze mianowania kandydatów na wszelkie najwyższe stanowiska w systemie prokuratorskim”. Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2019)014-e), pkt 38. [↑](#footnote-ref-37)
37. Jednym z nich była prokurator naczelna Wydziału ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu (DIICOT). Po jej rezygnacji we wrześniu 2020 r. instytucja ta ma kierownika ad interim. [↑](#footnote-ref-38)
38. Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2018)017), pkt 52. [↑](#footnote-ref-39)
39. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 maja 2020 r., Kövesi przeciwko Rumunii, 3594/19, pkt 157. Uznano, że w kontekście odwołania byłej prokurator naczelnej Wydziału Antykorupcyjnego Rumunia naruszyła przepisy art. 6 ust. 1 („prawo do rzetelnego procesu sądowego”) i art. 10 („wolność wyrażania opinii”) europejskiej konwencji praw człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę na rosnące znaczenie interwencji organu niezależnego od władzy wykonawczej i ustawodawczej w odniesieniu do decyzji mających wpływ na mianowanie lub odwoływanie prokuratorów. Jeżeli chodzi o wolność wypowiedzi, Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił również, że odwołanie może mieć efekt mrożący – może zniechęcać innych prokuratorów i sędziów do udziału w debacie publicznej na temat reform ustawodawczych mających wpływ na sądownictwo oraz, ogólnie rzecz biorąc, na temat kwestii dotyczących niezależności sądownictwa [↑](#footnote-ref-40)
40. Zob. przypis 36. [↑](#footnote-ref-41)
41. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final, s. 9. [↑](#footnote-ref-42)
42. W swojej decyzji z dnia 9 czerwca 2021 r. Komitet Ministrów Rady Europy zwrócił się do władz rumuńskich o należyte informowanie Komitetu o rozwoju procesu legislacyjnego i wszelkich zmianach, które mogą zostać wprowadzone do odpowiednich projektów przepisów, w szczególności ustanawiających procedurę odwoływania prokuratorów wysokiego szczebla i towarzyszące temu zabezpieczenia (CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21). [↑](#footnote-ref-43)
43. Niewielki spadek w porównaniu z 2019 r. (sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 7). [↑](#footnote-ref-44)
44. W 2020 r. wydział sędziów Najwyższej Rady Sądownictwa uwzględnił 168 wniosków o przeniesienie w stan spoczynku, podczas gdy wydział prokuratorów uwzględnił 126 takich wniosków. Zob. [old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s](http://old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s) [↑](#footnote-ref-45)
45. W ciągu pierwszych trzech miesięcy 2021 r. w stan spoczynku przeszło łącznie 145 pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym 106 sędziów i 39 prokuratorów, co wskazuje na tendencję wzrostową. [↑](#footnote-ref-46)
46. Orzeczenie nr 121/2020 z dnia 9 czerwca 2020 r. dotyczące zarzutu o niezgodność z konstytucją przepisów art. 106 lit. a) i d) ustawy nr 303/2004 w sprawie statusu sędziów i prokuratorów. [↑](#footnote-ref-47)
47. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2021 r. [↑](#footnote-ref-48)
48. Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt 35: „[d]o każdego z sądów powinna być przydzielona wystarczająca liczba sędziów i odpowiednio wykształceni urzędnicy”. [↑](#footnote-ref-49)
49. W jego skład wchodzą Minister Sprawiedliwości, przewodniczący Najwyższej Rady Sądownictwa, przewodniczący Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny Prokuratury działającej przy Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości. [↑](#footnote-ref-50)
50. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final, s. 13–14. [↑](#footnote-ref-51)
51. Zob. Trybunał Konstytucyjny Rumunii, decyzja nr 233 z dnia 7 kwietnia 2021 r. Krajowe Stowarzyszenie Rumuńskich Izb Adwokackich poruszyło kwestię opóźnień w wydawaniu uzasadnień jako istotny problem. [↑](#footnote-ref-52)
52. COM(2017) 33 oraz sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (SWD(2017) 25), s. 20: „[r]ozbieżność czasowa między orzeczeniem a uzasadnieniem może również negatywnie wpływać na spójność i jakość orzeczeń, a także podsycać spekulacje na temat przyczyn wydania orzeczeń oraz brak zaufania do instytucji sądowych lub ich krytykę”. W jednym z pozostałych zaleceń w ramach MWiW postuluje się, aby organ odpowiedzialny za strategiczne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości znalazł rozwiązanie problemu opóźnień w wydawaniu uzasadnień orzeczeń; Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final, s. 13. [↑](#footnote-ref-53)
53. Wykres 38, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-54)
54. Wykres 40, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-55)
55. Wykres 46, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-56)
56. Informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 13; Informacje przekazane przez Expert Forum na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 2. [↑](#footnote-ref-57)
57. Informacje przekazane przez Rumunię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 19. [↑](#footnote-ref-58)
58. Informacje przekazane przez APADOR – Komitet Helsiński na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9. [↑](#footnote-ref-59)
59. Zob. Ministerstwo Sprawiedliwości, projekt ustawy o niektórych środkach w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w kontekście pandemii COVID-19. [↑](#footnote-ref-60)
60. Tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności lub środek wychowawczy polegający na pozbawieniu wolności. [↑](#footnote-ref-61)
61. Ustawa nr 114/2021 o środkach w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w kontekście pandemii COVID-19. [↑](#footnote-ref-62)
62. Wykres 6, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-63)
63. Wykres 8, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-64)
64. Wykres 10, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-65)
65. Wykresy 16, 17, 18, 19 i 20, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-66)
66. Wykres 21, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. [↑](#footnote-ref-67)
67. Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Rumunii. [↑](#footnote-ref-68)
68. Jeżeli chodzi np. o wykonanie wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., Vlad przeciwko Rumunii (skarga nr 40756/06), wiodącej sprawy dotyczącej zbyt długiego czasu trwania postępowań cywilnych i karnych oraz braku skutecznego środka ochrony prawnej. [↑](#footnote-ref-69)
69. Transparency International, wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r., s. 2–3. Kategoryzacja poziomu postrzeganej korupcji przedstawia się w następujący sposób: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79); stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50). [↑](#footnote-ref-70)
70. W 2015 r. osiągnięto wynik 46, natomiast w 2020 r. – 44. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkt/punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat. [↑](#footnote-ref-71)
71. Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019 r.). [↑](#footnote-ref-72)
72. Krajowy Wydział Antykorupcyjny (DNA), sprawozdanie z działalności za 2020 r. W 2020 r. akta spraw dotyczyły przede wszystkim zamówień publicznych, łapownictwa i nadużyć dotyczących funduszy UE. DNA zarejestrował również 105 akt spraw dotyczących korupcji w odniesieniu do walki z pandemią COVID-19. [↑](#footnote-ref-73)
73. Wzrost ten stanowi odzwierciedlenie wyników spraw DNA rozpatrywanych przez wszystkie sądy. W odniesieniu do 2020 r. Wysoki Trybunał Kasacyjny i Sprawiedliwości informuje, że rozwiązano mniej spraw, wiele spraw zawieszono oraz zarejestrowano mniej spraw. DNA zgłasza również, że w 2020 r. odnotowano mniejszy odsetek uniewinnień, choć ich liczba w 2019 r. była zawyżona ze względu na depenalizację przestępstw. [↑](#footnote-ref-74)
74. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 10–11. [↑](#footnote-ref-75)
75. Ogólne kwestie dotyczące zasobów ludzkich w sądownictwie, które również wywierają wpływ na DNA, obejmują ograniczenia dotyczące delegacji i ważną liczbę emerytur. Kwestie dotyczące konkretnie DNA obejmują fakt, że wprowadzono nagłą zmianę wymogów dotyczących stażu pracy potrzebnego do pracy w DNA, zgodnie z którymi musi on wynosić 10 lat, oraz że egzamin przed Najwyższą Radą Sądownictwa dotyczący stanowisk innych niż kierownicze jest transmitowany (w przeciwieństwie do innych departamentów prokuratorskich), co odstrasza kandydatów. W przypadku przewodniczących sekcji wymóg dotyczący stażu pracy wynosi 15 lat. [↑](#footnote-ref-76)
76. W marcu 2021 r. DNA zgłosił, że obsadzonych było jedynie 75 % stanowisk (131 nominowanych i 14 delegowanych spośród 145 stanowisk) oraz że 2 stanowiska kierownicze były nieobsadzone. W dniu 9 czerwca 2021 r. DNA ogłosił nabór na 42 stanowiska prokuratorów zarówno w centrali, jak i w jednostkach terytorialnych. [↑](#footnote-ref-77)
77. Na podstawie decyzji rządu personel DNA uzupełniono o 90 funkcjonariuszy policji. [↑](#footnote-ref-78)
78. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2020 r. [↑](#footnote-ref-79)
79. Sprawozdanie z działalności SIIJ: Kolejnym problemem jest efektywność SIIJ – 6 600 spraw w toku i niewiele spraw zakończonych w 2020 r. (500 zamkniętych i 2 przekazane do sądu). Mała efektywność jest dodatkowym czynnikiem ryzyka bezkarności w sprawach dotyczących korupcji na dużą skalę. [↑](#footnote-ref-80)
80. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (COM(2021) 370 final). [↑](#footnote-ref-81)
81. Tamże. [↑](#footnote-ref-82)
82. Tamże, s. 10. [↑](#footnote-ref-83)
83. Zgodnie z szacunkami DNA w 2020 r. wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uniewinnionych zostało co najmniej 45 podejrzanych. [↑](#footnote-ref-84)
84. Niedawne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2021 r. wywarło dodatkowy wpływ na co najmniej 67 toczących się dochodzeń DNA, ponieważ dochodzenia będą wymagały wznowienia. [↑](#footnote-ref-85)
85. Mimo że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie mają zastosowania do spraw w przeszłości, w odniesieniu do których wydano ostateczne wyroki, mogą one wiązać się z konsekwencjami dla toczących się spraw. Decyzja dotycząca ustanowienia składów orzekających, w których zasiada 5 sędziów, dopuściła stosowanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia w odniesieniu do zamkniętych już spraw w określonych okolicznościach, natomiast decyzja dotycząca składów orzekających, w których zasiada 3 sędziów, mogłaby wiązać się ze wznowieniem sprawy z udziałem nowo wyznaczonego składu orzekającego. DNA informuje, że 8 spraw z udziałem 41 pozwanych zostało obecnie zawieszonych w Wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości, 10 spraw z udziałem 107 pozwanych wznowiono w pierwszej instancji, a 5 spraw z udziałem 90 pozwanych wznowiono z poziomu izby wydającej orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym są w trakcie rozpatrywania przez Trybunał Sprawiedliwości. [↑](#footnote-ref-86)
86. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia „Forumul Judecătorilor Din România” i in., w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19, pkt 251–252. [↑](#footnote-ref-87)
87. Opinia Komisji Weneckiej (CDL-AD(2014)011). Jest to zgodne z zaleceniami w ramach MWiW oraz GRECO. W swoim sprawozdaniu z marca 2021 r. GRECO zauważa, że spoczywający na prokuraturze nieformalny wymóg przekazania wszystkich akt sprawy podczas ścigania ministra lub byłego ministra, który jest również posłem do parlamentu, został najwyraźniej zniesiony. GRECO Fourth Evaluation Round – Second interim compliance report including Follow-up to the *ad hoc* (rule 34) Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności dotyczący Rumuni, w tym sprawozdanie GRECO uzupełniające sprawozdanie *ad hoc* w sprawie Rumunii (art. 34)]. [↑](#footnote-ref-88)
88. W 2020 r. Krajowa Agencja ds. Etyki zakończyła 1 143 sprawy, a w 175 sprawach utrzymano ostateczną i nieodwołalną decyzję. Tego samego roku zastosowano 204 administracyjne kary pieniężne z tytułu nieujawniania informacji majątkowych i konfliktów interesów w rozumieniu prawa, z tytułu sankcji pozadyscyplinarnych zastosowanych po uprawomocnieniu aktu stwierdzającego oraz z tytułu nieprzestrzegania przepisów prawa. [↑](#footnote-ref-89)
89. Zmiana ustawy nr 176/2010 o etyce zawodowej w procesie pełnienia funkcji publicznych i piastowania wysokich pozycji. Począwszy od 2022 r. przedkładanie informacji drogą elektroniczną stanie się obowiązkowe. [↑](#footnote-ref-90)
90. Początkowy budżet wynosił 34 802 000 RON, natomiast budżet końcowy – 37 432 000 RON. [↑](#footnote-ref-91)
91. W 2020 r. nie zorganizowano żadnego konkursu, ponieważ Krajowa Rada ds. Etyki Zawodowej, tj. organ nadzorujący działalność ANI i posiadający kompetencje w zakresie organizowania konkursu na stanowisko prezesa i wiceprezesa, nie mogła osiągnąć kworum z uwagi na to, że Senat nie mianował nowych członków od 2018 r. Ostatecznie, w marcu 2020 r., Senat nominował 10 członków Krajowej Rady ds. Etyki Zawodowej i natychmiast odbyło się pierwsze posiedzenie. [↑](#footnote-ref-92)
92. W pierwszej zmianie ustalono trzyletni termin przedawnienia faktów świadczących o tym, że zachodzi konflikt interesów lub niepołączalność stanowisk, co skutkowało zamknięciem dużej liczby toczących się spraw i powstaniem wątpliwości co to możliwości nałożenia sankcji. Drugą zmianą wprowadzono system obniżonych sankcji dotyczący konfliktu interesów w odniesieniu do urzędników wybieranych w wyborach lokalnych, który zdaniem ANI nie umożliwia nakładania sankcji o odstraszającym charakterze. [↑](#footnote-ref-93)
93. Decyzja 74/2020 z dnia 16 listopada 2020 r. i decyzja Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości 1/2021 z dnia 18 stycznia 2021 r. [↑](#footnote-ref-94)
94. Zakaz dotyczył ponad 500 osób; Krajowa Agencja ds. Etyki (ANI), „Communicate on prevention and consignation measures adopted by the National Integrity Agency in the context of the organisation of local elections 2020” [„Komunikat w sprawie działań zapobiegawczych i informacyjnych przyjętych przez Krajową Agencję ds. Etyki w związku z organizacją wyborów samorządowych w 2020 r.”]. [↑](#footnote-ref-95)
95. Z całkowitej liczby 103 kandydatów do wyborów samorządowych objętych zakazem: według informacji uzyskanych z oficjalnych źródeł, wybrano 65 kandydatów: 15 urzędnikom wybieranym odmówiono piastowania stanowiska, podczas gdy 49 urzędnikom wybieranym zezwolono na piastowanie stanowiska. [↑](#footnote-ref-96)
96. Statut deputowanych i senatorów stanowi, że parlamentarzyści mają 15 dni, aby ujawnić dotyczące ich przypadki niepołączalności stanowisk, a w terminie 30 dni muszą oni zrezygnować z pełnienia funkcji na jednym ze stanowisk, którego dotyczy niepołączalność stanowisk. [↑](#footnote-ref-97)
97. Podobne przepisy obowiązywały przed grudniem 2018 r., ale zostały uchylone rozporządzeniem w trybie pilnym nr 114/2018. Plan działania załączony do strategii obejmuje środki legislacyjne mające na celu rozszerzenie mandatu Agencji, jak również przepisy dotyczące nowych narzędzi niezbędnych dla policji i prokuratorów do lepszego prowadzenia dochodzeń finansowych. Środkom tym towarzyszy plan inwestycyjny dotyczący nowych zdolności magazynowania dla sądownictwa i Krajowej Agencji ds. Zarządzania Zajętym Mieniem, a także programy szkoleniowe i środki na rzecz przejrzystości. Oczekuje się, że pakiet legislacyjny służący wdrożeniu głównych postanowień strategii zostanie przedstawiony publicznie w drugiej połowie 2021 r. [↑](#footnote-ref-98)
98. GRECO Fourth Evaluation Round – Second interim compliance report including Follow-up to the *ad hoc* (rule 34) Report [Czwarta runda oceny GRECO – drugi wstępny raport zgodności dotyczący Rumuni, w tym sprawozdanie GRECO uzupełniające sprawozdanie *ad hoc* w sprawie Rumunii (art. 34)]. [↑](#footnote-ref-99)
99. Model ten zamieszczono na stronie internetowej poświęconej krajowej strategii antykorupcyjnej w dniu 18 marca 2021 r. Wdrażanie modelu przez instytucje publiczne zostanie ocenione w 2022 r. [↑](#footnote-ref-100)
100. W światowym rankingu wolności prasy Rumunia plasuje się na 48. miejscu na świecie i na 21. miejscu w UE. W ostatnich latach sytuacja ta pozostaje w zasadzie niezmieniona, gdyż Rumunia od 2016 r. zajmuje miejsca między 44. a 49. [↑](#footnote-ref-101)
101. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 13. [↑](#footnote-ref-102)
102. W oświadczeniu publicznym z dnia 10 lutego 2021 r. zapowiedziano, że publiczne sesje Rady zostaną wznowione po powołaniu przez parlament członków, którzy obejmą cztery wolne mandaty w Radzie; zob. Krajowa Rada ds. Mediów Audiowizualnych (CNA), konferencja prasowa dotycząca publicznych posiedzeń CNA, 10 lutego 2021 r. [↑](#footnote-ref-103)
103. Pagina de media, „Oficjalna informacja. Parlament zatwierdził nowych członków CNA: Jednym z nich jest Mircea Toma”, 11 maja 2021 r. [↑](#footnote-ref-104)
104. Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Rumunii. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r., w sprawozdaniu krajowym dotyczącym Rumunii, s. 13, odnotowano również, że CNA posiada ograniczone finansowanie. [↑](#footnote-ref-105)
105. Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Rumunii. [↑](#footnote-ref-106)
106. The Center for Independent Journalism (2020), „Fundamental Rights under Siege 2020” [„Prawa podstawowe pod obstrzałem, sprawozdanie z 2020 r.”], s. 18. [↑](#footnote-ref-107)
107. Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Rumunii, s. 15; zob. również Reporterzy bez Granic – Rumunia. [↑](#footnote-ref-108)
108. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 14. [↑](#footnote-ref-109)
109. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdaniu krajowym dotyczącym Rumunii, s. 14, wymieniono w charakterze przykładu, że „właścicielem przedsiębiorstwa medialnego zajmującego się mediami cyfrowymi może być inne przedsiębiorstwo, które z kolei należy do podmiotu zagranicznego, którego właściciele nie są ujawnieni)”. [↑](#footnote-ref-110)
110. Reporterzy bez Granic – Rumunia. [↑](#footnote-ref-111)
111. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdaniu krajowym dotyczącym Rumunii, s. 14, zauważono, że rynek drukowanych mediów informacyjnych jest bardzo mały pod względem liczby czytelników i tytułów oraz charakteryzuje się „praktycznie 100 % koncentracją w odniesieniu do głównych czterech tytułów”. Wskazano ponadto, że „rynek cyfrowych mediów informacyjnych jest wysoce rozdrobniony (37 % koncentracja), przy czym poziom koncentracji jest bardziej umiarkowany w przypadku telewizji i radia, gdzie czterej najwięksi właściciele obejmują, odpowiednio, 65 % widzów i 59 % słuchaczy”. W MPM stwierdzono, że brak danych wciąż stanowi przeszkodę dla przeprowadzenia oceny udziałów w rynku dotyczącej środowiska internetowego, zauważając jednak, że większość Rumunów nadal korzysta z telewizji jako głównego źródła informacji. [↑](#footnote-ref-112)
112. The Center for Independent Journalism (2020), Fundamental Rights under Siege 2020 [Prawa podstawowe pod obstrzałem, sprawozdanie z 2020 r.], s. 17–18. [↑](#footnote-ref-113)
113. *Tamże*, s. 19. [↑](#footnote-ref-114)
114. Rozporządzenie w trybie pilnym nr 63 z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie organizacji i przeprowadzania publicznych kampanii informacyjnych w kontekście sytuacji epidemiologicznej spowodowanej rozprzestrzenianiem się COVID-19. [↑](#footnote-ref-115)
115. Informacje opublikowane przez Sekretariat Generalny Rządu w dniu 6 lipca 2020 r. (<https://sgg.gov.ro/new/06-07-2020-anunt/>). [↑](#footnote-ref-116)
116. The Center for Independent Journalism (2020), „Fundamental Rights under Siege 2020” [„Prawa podstawowe pod obstrzałem, sprawozdanie z 2020 r.”], s. 21. Informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. oraz informacje przekazane przez Expert Forum na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.; Dumitrita Holdis (2020), „ReportIt: When state funding discredits the press – The Romanian media is facing a financial and moral dilemma” [„ReportIt: Kiedy finansowanie państwowe dyskredytuje prasę – rumuńskie media przed dylematem moralnym i finansowym”]. [↑](#footnote-ref-117)
117. Ustawa o dostępie do informacji, nr 544/2001, art. 17. [↑](#footnote-ref-118)
118. Dekret wprowadzający stan nadzwyczajny na terytorium Rumunii, nr 195, z dnia 16 marca 2020 r. [↑](#footnote-ref-119)
119. The Center for Independent Journalism (2020), „Fundamental Rights under Siege 2020” [„Prawa podstawowe pod obstrzałem, sprawozdanie z 2020 r.”], s. 10; Liberties (2021), „EU 2020: Demanding on Democracy”; informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.; podczas wizyt w kraju wspominano również o trudnościach w zakresie uzyskania informacji dotyczących rzeczników. [↑](#footnote-ref-120)
120. Liberties (2021), „EU 2020: Demanding on Democracy”, s. 157–158; informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. [↑](#footnote-ref-121)
121. Zgodnie z uwagami przekazanymi na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. przez stowarzyszenie Expert Forum w postępowaniach sądowych przeciwko 42 okręgom policyjnym dotyczących grzywien i sankcji obowiązujących w czasie pandemii COVID-19 wydano rozbieżne orzeczenia w sądach pierwszej instancji (21 na korzyść powoda i 20 na korzyść policji) oraz w postępowaniach odwoławczych. [↑](#footnote-ref-122)
122. Ministerstwo Zdrowia, Przejrzystość w odniesieniu do COVID-19, https://data.gov.ro/dataset/transparenta-covid. [↑](#footnote-ref-123)
123. Informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.; zob. również Reporterzy bez Granic – Rumunia. [↑](#footnote-ref-124)
124. Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Rumunii. [↑](#footnote-ref-125)
125. Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., sprawozdanie krajowe dotyczące Rumunii, s. 12 [↑](#footnote-ref-126)
126. Informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. [↑](#footnote-ref-127)
127. Sekretariat Generalny Rządu, 22 marca 2021 r., konferencja inaugurująca projekt „Strategia na rzecz zarządzania działaniami informacyjnymi rządu Rumunii”. [↑](#footnote-ref-128)
128. Pierwszy wpis dotyczy powództwa wszczętego w listopadzie 2020 r. obejmującego roszczenie o wypłatę odszkodowania w wysokości ponad 488 000 EUR przez dziennikarzy śledczych w związku z artykułem na temat sprzedaży masek uznanych za wadliwe. Drugi wpis dotyczy powództwa wszczętego w marcu 2021 r. przeciwko dziennikarzom i mediom w następstwie artykułów zawierających zarzuty dotyczące wykorzystywania seksualnego i gwałtu w prawosławnej szkole średniej. W odpowiedzi władz rumuńskich w odniesieniu do drugiej sprawy, dostępnej również na platformie Rady Europy – Rumunia, stwierdzono, że sprawa ta obecnie oczekuje na proces na podstawie kodeksu cywilnego i że wniósł ją powód w imieniu własnym. [↑](#footnote-ref-129)
129. Libertatea z dnia 24 maja 2021 r., „In the civil trial, the District Court 2 ruled in favour of Mayor Baluta and also decided to delete the articles about Goleac! The decision is not final” [„W procesie cywilnym sąd rejonowy nr 2 orzekł na korzyść burmistrza Baluty i wydał również postanowienie o usunięciu artykułów na temat Goleac! Decyzja nie jest prawomocna”]. [↑](#footnote-ref-130)
130. Agerpres z dnia 20 maja 2021 r., „Journalist Cătălin Tolontan, heard by DIICOT following a complaint filed by the mayor of Sector 4” [„Dziennikarz Cătălin Tolontan składa zeznania w DIICOT w związku ze skargą złożoną przez burmistrza sektora 4”]; Reporterzy bez Granic i Active Watch wysłali list otwarty do władz rumuńskich, w którym zwrócili się o zbadanie sposobu zajęcia się zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa i stwierdzili, że „dyrektor Wydziału ds. Ścigania Przestępczości Zorganizowanej i Terroryzmu w Rumunii wszczął dochodzenie wewnętrzne”. [↑](#footnote-ref-131)
131. Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Rumunii. Zgłoszono również co najmniej pięć przypadków wykorzystania publicznych pieniędzy do pokrycia kosztów postępowań sądowych. W MPM odnotowano wystąpienie „sporadycznych przypadków, które można by uznać za przykłady tego zjawiska [tj. SLAPP]”. [↑](#footnote-ref-132)
132. Art. 74 konstytucji Rumunii. Obywatele korzystający z przysługującego im prawa inicjatywy ustawodawczej muszą wywodzić się z co najmniej jednej czwartej okręgów kraju, a w każdym z tych okręgów lub w mieście Bukareszt, powinno zostać zarejestrowanych co najmniej 5 000 podpisów popierających taką inicjatywę. [↑](#footnote-ref-133)
133. Art. 142 konstytucji Rumunii. [↑](#footnote-ref-134)
134. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 16–17. [↑](#footnote-ref-135)
135. Rada Legislacyjna jest eksperckim organem doradczym parlamentu, który wydaje opinie na temat wszystkich nowych projektów ustaw oraz zapewnia systematyczne ujednolicanie całego zbioru przepisów i jego koordynację. [↑](#footnote-ref-136)
136. Informacje przekazane przez Austriacką Federalną Izbę Gospodarczą na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 24. Na brak pewności prawa zwrócono również uwagę w kontekście europejskiego semestru; sprawozdanie krajowe dotyczące europejskiego semestru – Rumunia, SWD(2020) 522 final. Rumunia plasuje się poniżej średniej unijnej, jeżeli chodzi o stabilność i dostępność prawodawstwa, a zainteresowane strony zgłaszają, że niepewność w odniesieniu do polityki i decyzji legislacyjnych doprowadziła do powstania ogólnego wrażenia nieprzewidywalności. [↑](#footnote-ref-137)
137. Informacje uzyskane w kontekście wizyty w Rumunii. [↑](#footnote-ref-138)
138. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2021) 370 final. [↑](#footnote-ref-139)
139. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 16. [↑](#footnote-ref-140)
140. Wyjątki obejmują (i) działania podjęte w celu zapewnienia funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości podczas pandemii COVID-19; (ii) ustawę z lutego 2020 r. o dorobku publicznym, w ramach której wprowadzono potencjalnie nową procedurę dyscyplinarną dla sędziów i którą uznano za niezgodną z konstytucją; (iii) rozporządzenie rządowe w trybie pilnym z dnia 30 grudnia 2020 r. opóźniające wejście w życie przepisów zwiększających liczbę sędziów wymaganych w niektórych składach sędziowskich, które mają zostać zniesione w ramach trwającego przeglądu przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości. [↑](#footnote-ref-141)
141. Wydano 159 rozporządzeń rządowych w trybie pilnym w związku z pandemią COVID-19, a pozostałe 68 przyjęto w celu regulacji innych działań. [↑](#footnote-ref-142)
142. W ustawie 24/2000 o przygotowaniu projektów aktów prawnych określono wstępny obowiązek wskazywania skutków projektów przepisów, a wymogi w zakresie oceny skutków uregulowań prawnych uszczegółowiono jeszcze bardziej w decyzji rządu nr 1361 wydanej w 2006 r. Zgodnie z tymi przepisami wymaga się, aby wszystkim uregulowaniom prawnym towarzyszyła nota wyjaśniająca zawierająca uzasadnienie projektu wniosku i ocenę jego skutków. [↑](#footnote-ref-143)
143. Zob. Sustainable Governance Indicators 2020 [platforma wskaźników zrównoważonego zarządzania, 2020 r.], sprawozdanie dotyczące Rumunii, s. 28–29. [↑](#footnote-ref-144)
144. Sprawozdanie roczne dotyczące przejrzystości w zakresie podejmowania decyzji (1 stycznia 2020 r. – 31 grudnia 2020 r.), załącznik nr 20 – PS 14/2019 na szczeblu Sekretariatu Generalnego Rządu (załącznik I). [↑](#footnote-ref-145)
145. Komisja Europejska, Public administration characteristics and performance in EU28 [Charakterystyka i funkcjonowanie administracji publicznej w UE-28], kwiecień 2018 r. [↑](#footnote-ref-146)
146. W 2020 r. z platformy consultare.gov.ro korzystało 202 użytkowników. [↑](#footnote-ref-147)
147. Decyzja nr 24 Krajowego Komitetu ds. Sytuacji Nadzwyczajnych zatwierdzająca ustanowienie krajowego stanu alarmowego oraz środków zapobiegania zakażeniom i kontroli zakażeń w związku z sytuacją epidemiologiczną spowodowaną przez wirus SARS-CoV-2. [↑](#footnote-ref-148)
148. Decyzja rządu nr 394 z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu alarmowego oraz środków obowiązujących podczas jego trwania mających na celu zapobieganie pandemii COVID-19 i zwalczanie jej skutków. [↑](#footnote-ref-149)
149. Ustawa nr 55/2020 z dnia 15 maja 2020 r. o środkach mających zastosowanie w celu zapobiegania pandemii COVID-19 i zwalczania jej skutków. [↑](#footnote-ref-150)
150. Informacje przekazane przez Rumunię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 44–45. [↑](#footnote-ref-151)
151. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 września 2005 r., Grupa Săcăleanu przeciwko Rumunii (skarga nr 73970/01). [↑](#footnote-ref-152)
152. Departament Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, decyzja CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23 z dnia 11 marca 2021 r. [↑](#footnote-ref-153)
153. Środki te obejmowały zmiany ram prawnych w celu zagwarantowania terminowego wykonania przez władze państwowe orzeczeń, w których państwo jest dłużnikiem, oraz mechanizmu nadzoru i zapobiegania opóźnieniom w wykonywaniu tych orzeczeń, który miał zostać ustanowiony pod auspicjami Ministerstwa Sprawiedliwości. [↑](#footnote-ref-154)
154. Komitet Ministrów Rady Europy „ponownie wezwał władze do przekazania, najpóźniej do dnia 15 czerwca 2021 r., analizy w kwestii możliwego konfliktu między badanymi kierunkami działania mającymi na celu zapewnienie wdrożenia orzeczeń przyznających kwoty pieniężne, gdy dłużnik jest przedsiębiorstwem kontrolowanym przez państwo, a pozostałymi międzynarodowymi zobowiązaniami państwa, a także zwrócił się do władz o poinformowanie Komitetu o wszelkich dalszych postępach w zakresie analizy środków wymaganych w tym obszarze” oraz „wyraził głębokie zaniepokojenie przedłużającym się brakiem konkretnych postępów i wezwał władze do zdwojenia wysiłków w celu zapewnienia szybkiego ukończenia tego procesu”. Zob. CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23, pkt 6–7. [↑](#footnote-ref-155)
155. Decyzja nr 390 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2021 r. dotycząca wyłączenia niezgodności z konstytucją przepisów art. 881–889 ustawy nr 304/2004 w sprawie organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz rozporządzenia rządowego w trybie pilnym nr 90/2018 w sprawie pewnych działań dotyczących funkcjonowania sekcji dochodzeniowo-śledczej ds. przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. [↑](#footnote-ref-156)
156. W pkt 251 i 252 wyroku z dnia 18 maja 2021 r., Asociaţia ‘Forumul Judecătorilor Din România’ i inni w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 i C-379/19 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przypomniał, że „zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, by sąd odsyłający odstąpił od stosowania wspomnianych przepisów, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny” oraz że „zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu rangi konstytucyjnej państwa członkowskiego, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez sąd konstytucyjny tego państwa, w myśl którego sąd niższego rzędu nie jest uprawniony do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania decyzji 2006/928, który to przepis uważa on, w świetle orzecznictwa Trybunału, za sprzeczny z tą decyzją lub z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”. [↑](#footnote-ref-157)
157. W swoim wyroku z dnia 18 maja 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że Rumunia ma obowiązek przyjęcia odpowiednich środków na potrzeby osiągnięcia założonych celów MWiW „z należytym uwzględnieniem, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, sprawozdań sporządzonych przez Komisję na podstawie wspomnianej decyzji, w szczególności zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach,” oraz że taki obowiązek ciąży „na każdym organie danego państwa członkowskiego”. Tamże, pkt 176–178. [↑](#footnote-ref-158)
158. Wniosek o akredytację Rzecznika Praw Obywatelskich złożony w 2020 r. do Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka jest w dalszym ciągu rozpatrywany. [↑](#footnote-ref-159)
159. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Rumunii, s. 17. [↑](#footnote-ref-160)
160. Rumuński Instytut Praw Człowieka ma status niezależnego podmiotu posiadającego osobowość prawną, a Krajową Radę ds. Zwalczania Dyskryminacji ustanowiono jako organ państwowy posiadający osobowość prawną. Zadaniem Rumuńskiego Instytutu Praw Człowieka jest zapewnienie lepszej znajomości kwestii praw człowieka wśród podmiotów publicznych, organizacji pozarządowych i obywateli Rumunii, natomiast Krajowa Rada ds. Zwalczania Dyskryminacji ma za zadanie wdrażanie w ramach prawodawstwa krajowego i międzynarodowego zasady równości obywateli przewidzianej w rumuńskiej konstytucji; ponadto Rumuński Instytut Praw Człowieka posiada ogólny mandat w zakresie zapewniania badań, informacji, szkoleń i kształcenia w obszarze praw człowieka; Krajowa Rada ds. Zwalczania Dyskryminacji sprawuje mandat ograniczony do obszaru wdrażania zasad równości i niedyskryminacji. [↑](#footnote-ref-161)
161. Informacje przekazane przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 272–273. [↑](#footnote-ref-162)
162. Informacje przekazane przez Agencję Praw Podstawowych na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 7; informacje przekazane przez APADOR – Komitet Helsiński na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 20. [↑](#footnote-ref-163)
163. Informacje przekazane przez Funky Citizens na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 30 oraz informacje uzyskane w kontekście wizyty w Rumunii. [↑](#footnote-ref-164)
164. Informacje przekazane przez APADOR – Komitet Helsiński na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 20. [↑](#footnote-ref-165)
165. Ocena przyznana przez CIVICUS; oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta. [↑](#footnote-ref-166)