



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 22.1.2014
SWD(2014) 37 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

ROMÂNIA: Raport tehnic

care însoțește documentul

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CĂTRE
CONSILIU**

**privind progresele realizate în România în cadrul mecanismului de cooperare și de
verificare**

{COM(2014) 37 final}

Obiectivele de referință care trebuie atinse de România în temeiul Deciziei Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progreselor realizate de România în vederea atingerii unor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției și a criminalității organizate:¹

Obiectivul de referință nr. 1: Asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente, în special prin consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Suprem al Magistraturii. Raportarea și monitorizarea efectelor noilor coduri de procedură civilă și de procedură penală.

Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, după cum a fost prevăzut, a unei agenții de integritate având competența de a verifica averile, incompatibilitățile și potențialele conflicte de interese, precum și de a emite hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive.

Obiectivul de referință nr. 3: Pe baza progreselor înregistrate până în prezent, continuarea efectuării de anchete profesionale și imparțiale privind acuzațiile de corupție la nivel înalt.

Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și de luptă împotriva corupției, în special în administrația locală.

¹ Rapoartele anterioare privind MCV pot fi consultate la adresa: http://ec.europa.eu/cvm/index_ro.htm

Listă de acronime

ANI: Agenția Națională de Integritate

BRC: Biroul pentru recuperarea creanțelor

CCR: Curtea Constituțională a României

MCV: mecanismul de cooperare și de verificare

DIICOT: Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism

DNA: Direcția Națională Anticorupție

ECRIS: Sistemul european de informații cu privire la cazierile judiciare (pentru uz intern)

ICCJ: Înalta Curte de Casație și Justiție

MJ: Ministerul Justiției

CNA: Consiliul Național al Audiovizualului

SNA: Strategia Națională Anticorupție

CNI: Consiliul Național de Integritate

INM: Institutul Național al Magistraturii

CSM: Consiliul Superior al Magistraturii

CCA: Comisia de cercetare a averilor

INTRODUCERE

Prezentul raport tehnic prezintă informațiile și datele pe care Comisia le-a utilizat ca bază pentru analiza sa. Aceste informații au fost colectate dintr-o varietate de surse, și anume dintr-o combinație a dialogului cu principalii interlocutori la fața locului, a prezenței continue la reprezentanța Comisiei, precum și a cunoștințelor și experienței unor experți din alte state membre. Comisia a avut, de asemenea, avantajul de a lucra îndeaproape cu guvernele succesive ale României, care au oferit răspunsuri detaliate și concentrate la o serie de chestionare, precum și cu o varietate de organisme-cheie de la nivel judecătoresc și guvernamental.

1. PROCESUL JUDICIAR

Reforma sistemului judiciar este una dintre cele două teme majore monitorizate în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare în România. La momentul aderării, s-a concluzionat că persistau deficiențe în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar românesc, care necesitau reforme suplimentare. Aceste reforme s-au axat pe necesitatea consolidării eficienței și consecvenței procesului judiciar, precum și a transparenței și responsabilității sistemului judiciar.

Mai precis, reformele au implicat adoptarea unor noi coduri, punerea în aplicare a unor măsuri de asigurare a consecvenței jurisprudenței², consolidarea gestionării resurselor umane din cadrul sistemului judiciar, restructurarea Ministerului Public, consolidarea capacității și răspunderii Consiliului Superior al Magistraturii, precum și a transparenței, răspunderii și integrității sistemului judiciar în ansamblul său.

1.1. Independența judiciară

1.1.1. Cadrul juridic și garanțiile juridice

Constituția României stabilește principiul separării puterilor în stat și al echilibrului competențelor, precum și faptul că judecătorii sunt independenți.³ Curtea Constituțională a României acționează ca garant al supremației Constituției și este independentă de orice altă autoritate. Aceasta a avut un rol esențial în iulie 2012, în restabilirea echilibrului puterilor.⁴ Are, de asemenea, un alt rol important, fiind autoritatea pe care Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) sau Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) o poate sesiza cu privire la aspecte-cheie legate de respectarea hotărârilor judecătorești.⁵

² Acest concept propriu sistemului de drept continental trebuie înțeles ca interpretarea și aplicarea consecvență a legii și a practicii din cadrul sistemului judiciar.

³ Constituția României, articolul 124.

⁴ COM(2012) 410 final și COM(2013) 47 final.

⁵ De exemplu, la 31 octombrie, președintele CSM a sesizat Curtea Constituțională cu privire la un diferend de ordin constituțional referitor la neexecutarea unei hotărâri definitive a Înaltei Curți de Casație și Justiție privind incompatibilitatea unui senator. Acesta este al doilea conflict juridic inițiat de CSM, după sesizarea Curții Constituționale, la sfârșitul anului 2012, cu privire la un caz similar, în care Curtea a stabilit că există un conflict juridic între puterea judiciară și cea legislativă ca urmare a refuzului Senatului de a executa o hotărâre similară.

De asemenea, conform Constituției României, Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției. În practică, ori de câte ori un judecător, un procuror sau o instituție judiciară consideră că îi este amenințată independența, poate sesiza CSM. Acesta analizează acuzațiile, pe baza unui raport al Inspecției Judiciare. Dacă CSM consideră că acuzațiile sunt fondate, emite o declarație în apărarea magistratului sau instituției respective, care este publicată pe site-ul internet al CSM. De regulă, aceste declarații nu sunt preluate de presă. CSM a pus un accent tot mai mare pe această atribuție a sa. În 2013, Inspecția Judiciară a înregistrat 17 notificări referitoare la necesitatea de a apăra independența, imparțialitatea și reputația profesională a magistraților sau independența sistemului judiciar.⁶

Judecătorii și procurorii care au făcut obiectul unor critici ale politicienilor sau ale unor atacuri din partea mass-mediei motivate politic au salutat sprijinul primit din partea CSM; cu toate acestea, nici CSM, nici Ministerul Justiției nu le oferă sprijin financiar magistraților pentru a introduce o acțiune în instanță în acest sens.⁷ CSM consideră, de asemenea, că prin acțiunile pe care le-a întreprins în apărarea independenței justiției, această chestiune a fost luată mai în serios de către cetățeni și politicieni. Conform uneia dintre dispozițiile noului Cod penal, a cărui intrare în vigoare este prevăzută pentru luna februarie 2014, sunt incriminate încercările făcute în anumite circumstanțe de a pune presiuni asupra justiției.⁸

În plus, CSM examinează eventualele amenințări la adresa independenței justiției prezente în noile legi sau în proiectele de lege, ca o consecință logică a rolului pe care i-l conferă Constituția. De asemenea, CSM a solicitat să i se recunoască rolul în procesul de revizuire a Constituției pe teme legate de sistemul judiciar.

Procesul reformei Constituției, desfășurat în Parlament, a început în primăvara anului 2013 și a intrat într-o etapă cu un caracter mai public în vara anului 2013. Procesul a fost dominat de lucrările desfășurate în Parlament, ONG-urile și publicul având posibilități limitate de a se implica în dezbateri, pentru a vedea cum varietatea de idei prezentate s-ar putea traduce în dispoziții ale Constituției. La sfârșitul lunii mai, Comisia pentru revizuirea Constituției din cadrul Parlamentul României a finalizat un prim proiect, care a fost prezentat în luna iunie Comisiei de la Veneția din cadrul Consiliului Europei și Comisiei Europene. La momentul respectiv, Parlamentul intenționa să adopte noua Constituție și să organizeze un referendum în toamna anului 2013. (După adoptarea proiectului de lege de către Parlament, revizuirea Constituției devine finală după aprobarea acesteia printr-un referendum organizat în termen de 30 de zile).

⁶ 6 cereri au fost înregistrate de către Direcția de Inspecție pentru Judecători, iar 11 de către Direcția de Inspecție pentru Procurori. Plenul CSM a admis 4 dintre cele 6 cereri înregistrate de către Direcția de Inspecție pentru Judecători (o cerere a fost respinsă, iar alta este în curs de soluționare la Inspecția Judiciară) și a admis, de asemenea, 4 dintre cele 11 cereri înregistrate de către Direcția de Inspecție pentru Procurori (3 cereri au fost respinse și 3 sunt în curs de soluționare).

⁷ În Franța, de exemplu, pe baza unei legi din 1958, între 2000 și 2013, au fost introduse 74 de cereri de protecție de către magistrați în cazul cărora Ministerul Justiției a plătit costurile aferente avocaților, pentru a le permite magistraților în cauză să introducă o acțiune în instanță.

⁸ Articolul 275: „Declarațiile publice defăimătoare la adresa judecătorului ori a organelor de urmărire penală, făcute în scop de intimidare sau de influențare a acestora, de oricare dintre părți, de suspect, de persoana vătămată ori de reprezentanții lor, în legătură cu o procedură judiciară în curs de desfășurare, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.”

În același timp, Legea privind referendumul a fost modificată, reducându-se nivelul de participare și de aprobare. Curtea Constituțională a hotărât însă că noua Lege privind referendumul poate intra în vigoare numai la un an de la promulgarea acesteia.⁹

Drept urmare, întregul proces de revizuire a fost suspendat, inclusiv discuțiile cu Comisia de la Veneția privind un nou proiect de lege. De atunci, procesul a fost caracterizat de o lipsă de claritate cu privire la etapele următoare și cu privire la posibilitatea ca această amânare să permită o dezbatere publică mai amplă. Se pare că este probabil să se reia acest proces în Parlament în următoarele săptămâni. Angajamentul de a consulta în special Comisia de la Veneția a fost menținut, iar Guvernul României a subliniat în numeroase ocazii intenția sa de a se asigura că orice revizuire respectă pe deplin valorile pe care se întemeiază UE, inclusiv, în special, respectarea statului de drept și separarea puterilor.

În iunie 2013, într-o etapă relativ avansată a procesului, CSM a fost invitat la dezbaterile din cadrul Comisiei mixte a Senatului și Camerei Deputaților privind revizuirea Constituției. CSM a profitat de ocazie pentru a-și exprima preocupările legate de anumite articole noi din proiectul de revizuire a Constituției, referitoare la sistemul judiciar. Nu este clar dacă acestor observații li se va da curs în proiectele de lege viitoare. Proiectul de lege pus la dispoziția Comisiei Europene în iunie 2013 a suscitat o serie de motive de îngrijorare, în special în acest domeniu.^{10 1112} Comisia a menționat în repetate rânduri autorităților române că procesul de reformă constituțională ar trebui să fie transparent și ar trebui să respecte pe deplin valorile pe care se întemeiază UE, inclusiv, în special, respectarea statului de drept și separarea puterilor. Acesta ar trebui, de asemenea, să facă obiectul unei consultări ample a părților interesate, precum și a Comisiei de la Veneția. Autoritățile române și-au precizat în mod clar intenția de a ține la curent Comisia Europeană în acest sens.

1.1.2. Presiunea exercitată de politicieni și de mass-media asupra sistemului judiciar

Criticile exprimate de politicieni și atacurile mass-mediei motivate politic asupra unor judecători, procurori și membri ai familiilor acestora, precum și asupra instituțiilor judiciare și de urmărire penală au reprezentat un motiv deosebit de îngrijorare, care a fost evidențiat atât de către Comisie, cât și de către Consiliu.¹³ Numărul și virulența unor astfel de atacuri par să fi scăzut din iulie 2012, însă astfel de exemple continuă să existe. Printre acestea se numără cazuri în care instituții judiciare și magistrați au fost criticați direct în urma unor hotărâri judecătorești ce vizau personalități politice importante. Acest lucru contrastează cu practicile din alte state membre, în care, în conformitate cu principiul separării puterilor și al

⁹ Legea nr. 341 din 16 decembrie 2013 de modificare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.

¹⁰ Conform modificării aduse articolului 52 alineatul (3), statul va răspunde pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare în cazul în care răspunderea statului este stabilită în condițiile legii, inclusiv în ceea ce privește magistrații care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau au dat dovadă de gravă neglijență în exercitarea acesteia. Articolul modificat îi conferă statului un drept de regres împotriva magistratului în cauză. O astfel de dispoziție ar putea încălca independența sistemului judiciar: a se vedea argumentele prezentate de Regatul Unit în cauza C-224/01, Köbler/Austria.

¹¹ Conform modificării aduse articolului 64 alineatul (4), Parlamentul ar avea competența de a impune prezența unor judecători în fața comisiilor parlamentare, de exemplu pentru a le asista în formularea legislației. O astfel de dispoziție ar putea permite efectuarea de presiuni politice, încălcându-se astfel independența sistemului judiciar.

¹² Conform modificării aduse articolului 113 alineatul (2), numărul membrilor CSM numiți în funcție de puterea politică a statului (Parlamentul) ar crește la 4, din numărul total de 21 de membri.

¹³ COM(2013) 47 final, pagina 4; Concluziile Consiliului privind MCV, 11 martie 2013.

independenței sistemului judiciar, măsura în care politicienii pot emite comentarii cu privire la hotărârile judecătorești este limitată de norme și convenții explicite sau implicite.¹⁴

Curtea Constituțională a raportat, de asemenea, că în 2013 atacurile la adresa Curții și a membrilor acesteia au continuat să rămână o problemă, însă acestea au fost mai puțin vehemente decât în vara anului 2012.

Consiliul Național al Audiovizualului (CNA) a primit plângeri cu privire la unele emisiuni de televiziune referitoare la sistemul judiciar și a aplicat sancțiuni în unele dintre cazurile respective.¹⁵ CSM a notificat patru cazuri Consiliului Național al Audiovizualului.

În toamna anului 2013, Ministerul Justiției a organizat o primă întâlnire cu jurnaliștii de investigație pentru a le oferi mai multe informații privind sistemul judiciar, pentru ca aceștia să aibă o imagine mai clară despre ceea ce înseamnă independența sistemului judiciar și pentru a institui un dialog și o mai bună cooperare între jurnaliști și instanțe. Obiectivul vizat a fost de a crea o mai bună înțelegere și respect reciproc.

Problema presiunilor politice exercitate în ceea ce privește deciziile de numire este tratată în secțiunea 1.5 de mai jos.

1.2. Reforma cadrului juridic și noile coduri

Noul Cod civil a intrat în vigoare la 1 octombrie 2011. Noul Cod de procedură civilă a intrat în vigoare la 15 februarie 2013 și include o serie de dispoziții care se vor aplica de la 1 ianuarie 2016.¹⁶ Se prevede ca noul Cod penal și noul Cod de procedură penală să intre în vigoare în februarie 2014. Raportul privind MCV din iulie 2012 subliniază că, odată finalizate, acestea ar trebui să reprezinte o modernizare substanțială a cadrului juridic din România.¹⁷ Accentul s-a pus în principal pe punerea în aplicare a acestora. Organele de conducere din sistemul judiciar, precum și Ministerul Justiției au recunoscut importanța eforturilor necesare și au încurajat instanțele să raporteze eventualele dificultăți. CSM, ICCJ și Ministerul Public consideră, de asemenea, punerea în aplicare a noilor coduri drept una dintre prioritățile lor.

CSM coordonează un grup de lucru interinstituțional al cărui scop este de a pregăti sistemul judiciar și societatea civilă pentru punerea în aplicare a noilor dispoziții ale celor patru noi coduri. Ministerul Justiției a asigurat bugetul și posturile suplimentare necesare pentru

¹⁴ De exemplu, există o rezoluție a Camerei Comunelor din Regatul Unit, din 15 noiembrie 2001, prin care membrii Parlamentului nu au dreptul de a emite comentarii cu privire la procedurile în instanță, cu excepția cazului în care este vizată o decizie ministerială sau dacă, în opinia președintelui Camerei, un anumit caz privește aspecte de importanță națională. Există, de asemenea, o convenție în Camera Comunelor cu privire la faptul că membrii Parlamentului nu ar trebui să critice judecătorii în cadrul dezbaterilor, în moțiuni ori când adresează întrebări. Există, de asemenea, o dezbateră în Regatul Unit cu privire la introducerea unor dispoziții specifice pe această temă în Codul ministerial, pentru a evita formularea de comentarii referitor la rezultatele anumitor cauze sau privind anumite pedepse stabilite de instanțe, păstrându-se însă libertatea miniștrilor de a formula comentarii cu privire la eficacitatea legii sau cu privire la politicile privind pedepsele, în general.

¹⁵ În 2013, CNA a adoptat 11 decizii de sancționare, în 7 cazuri aplicându-se amenzi, iar în 4 cazuri au fost somate public unele posturi de televiziune în legătură cu cazuri ce privesc sistemul judiciar și poliția. <http://www.cna.ro/-Decizii-de-sanc-ionare-.html>

¹⁶ Articolele XII, XIII, XVIII, XIX din Legea nr. 2 din 1 februarie 2013

¹⁷ A se vedea COM(2012) 410 final, p. 4.

sprijinirea punerii în aplicare a noilor coduri, în conformitate cu memorandumul adoptat de Guvern în 2012 (pentru perioada 2013 – 2015 s-au alocat 414 de posturi de judecători și 604 de posturi de membri ai personalului auxiliar).

Nu s-a acordat aceeași atenție tuturor pregătirilor pentru intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă: s-a pus un accent important pe faptul că ar putea fi necesară majorarea numărului de judecători și de grefieri, dar nu a fost evaluat impactul înainte de finalizarea legislației, iar oportunitățile oferite principalelor părți interesate din afara sistemului judiciar de a identifica aspecte problematice importante au fost puține la număr. S-au desprins învățăminte din această experiență, astfel că pregătirile din cadrul sistemului judiciar pentru intrarea în vigoare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală sunt mai intense, iar aspectele specifice fac obiectul unor acțiuni anticipative.¹⁸

1.2.1. Codul de procedură civilă

Principiile care stau la baza noului Cod de procedură civilă sunt: asigurarea simplificării și desfășurării rapide a procedurilor civile și îmbunătățirea serviciilor și procesului în sine.

Din iulie 2012 s-au întreprins eforturi importante de organizare a unor activități de formare pentru magistrați și grefieri cu privire la noul Cod civil și noul Cod de procedură civilă, fiind organizate peste 150 de activități de formare, la care au participat aproximativ 5 000 de persoane. Activitățile de formare sunt organizate în principal de Institutul Național al Magistraturii și de Școala Națională de Grefieri, sub supravegherea CSM.^{19, 20} Activitățile de formare au inclus conferințe, seminare descentralizate și sesiuni de formare a formatorilor. Materialele utilizate în cadrul cursurilor de formare sunt disponibile și online, sub formă de module e-learning. De asemenea, cursurile de formare inițială pentru magistrați și grefieri au fost adaptate, pentru a include activități de formare privind noile coduri.

Noul Cod de procedură civilă se aplică tuturor cauzelor noi introduse după intrarea în vigoare a acestuia, la 15 februarie 2013. În consecință, toate instanțele cu competențe în cauze civile și administrative se află într-o etapă de tranziție, aplicând atât vechile coduri, cât și pe cele noi, în funcție de datele concrete ale fiecărei cauze în parte.

Din contactele avute cu CSM și cu judecători din diferite jurisdicții și diferite grade de jurisdicție a reieșit faptul că de la introducerea noilor coduri civile întârzierile înregistrate în procedurile judiciare au crescut, deși mulți dintre cei consultați consideră în continuare că nu este vorba decât de un efect tranzitoriu. Judecătorii și personalul de conducere al instanțelor păreau să se confrunte cu o serie de dificultăți, de natură organizatorică și juridică. Nu toți cei vizați au fost în măsură să participe la activitățile de formare, iar acestea nu au fost întotdeauna însoțite de orientări clare cu privire la punerea în aplicare a codurilor. Drept

¹⁸ De exemplu, colaborarea cu penitenciarele și serviciile de probațiune pentru a identifica persoanele încarcerate a căror pedeapsă se va încheia în momentul în care Codul penal va introduce pedepse cu o durată mai scurtă.

¹⁹ Activitățile de formare profesională privind noile coduri au fost organizate în principal în cadrul unui proiect coordonat de Consiliul Superior al Magistraturii, cu finanțare externă provenită de la Mecanismul financiar elvețian și implementat împreună cu Institutul Național al Magistraturii (INM), care a organizat sesiuni de formare (cu participarea a peste 2 300 de magistrați dintr-un număr total de aproape 7 000) și alte câteva activități ce au vizat același scop (de exemplu, conferințe înregistrate și difuzate online, accesate de peste 46 000 de vizitatori unici).

²⁰ La sfârșitul anului 2013, proiectul helveto-român a fost prelungit cu 12 luni, iar numărul activităților a fost extins, adăugându-se 14 seminare cu participarea directă a celor interesați la cele 250 de seminare aprobate deja.

urmare, există informații²¹ potrivit cărora procedurile nu sunt aplicate uniform și că administrația publică nu a fost bine pregătită pentru modificările respective. Cu toate acestea, conform informațiilor primite de la CSM și de la Ministrul Justiției, au fost depuse noi eforturi în toamna anului 2013 pentru a remedia situația în ceea ce privește resursele și interpretarea legii. De asemenea, ICCJ a depus eforturi specifice pentru a defini practici armonizate în instanțele civile și a sistematiza procesele civile.

1.2.2. Codul penal și Codul de procedură penală

Introducerea noului Cod de procedură penală va reprezenta un demers extrem de important, deoarece toate dispozițiile sunt direct aplicabile, iar codul introduce două noi instituții, „judecătorul de drepturi și libertăți” și „judecătorul de cameră preliminară”. Atribuțiile judecătorului de drepturi și libertăți constau în soluționarea sesizărilor legate de cereri, plângeri, percheziții, măsuri preventive, măsuri de siguranță cu caracter provizoriu și acte ale procurorului. Atribuțiile judecătorului de cameră preliminară constau în verificarea legalității administrării probelor și a efectuării actelor procesuale în cursul urmăririi penale. Aceste noi instituții au rolul de a reduce tipurile de litigii pe care inculpații din România le inițiază în cursul urmăririi penale care îi vizează și care duc la perturbarea și la amânarea cauzelor care sunt deja în curs. Prin soluționarea unor astfel de aspecte înainte de proces, acesta se va desfășura în condiții mai bune.

Noile coduri penale vor viza și lupta împotriva corupției. Pe lângă cele două noi instituții descrise mai sus, a căror activitate ar trebui să ducă la o reducere a căilor de atac introduse, există și alte modificări relevante:

- durata procedurilor: vor exista mai puține posibilități de a introduce recursuri, astfel încât hotărârile definitive ar putea fi pronunțate mai repede;
- termene de prescripție și pedepse: în general, pedepsele pentru fapte penale sunt mai favorabile persoanelor condamnate în noul Cod penal. Atunci când durata pedepselor este mai redusă, conform practicii din România și termenul de prescripție este mai scurt. Ca urmare, în cazul unora dintre urmăririle penale sau al unora dintre procesele în curs, termenul de prescripție poate fi mult mai redus decât se prevăzuse inițial. Parchetele, ICCJ, CSM și Inspekția Judiciară monitorizează astfel de cazuri și îi încurajează pe judecători și pe procurori să accelereze încheierea acestora. Până la sfârșitul lunii noiembrie 2013, DNA identificase 10 dosare care ar putea fi afectate de această problemă, iar DIICOT identificase 7. De asemenea, ICCJ a devansat termenele în unele cauze de corupție la nivel înalt, pentru a se asigura faptul că poate fi pronunțată o hotărâre definitivă înainte de termenul de prescripție;
- competența și gradele de jurisdicție: tribunalele vor avea competență în primă instanță în anumite cauze de conflict de interese. Este necesară monitorizarea acestui lucru pentru a garanta faptul că nu se irosește competența tehnică dobândită în acest domeniu de curțile de apel și de către parchetele de pe lângă acestea. Ar reprezenta un nou efort logistic și pentru ANI, care va trebui să-și apere cauzele în fața tuturor acestor jurisdicții;

²¹ Provenite, de exemplu, de la Uniunea Națională a Barourilor din România.

- tehnicile de cercetare: codurile instituie noi tehnici speciale de cercetare. DNA elaborează ghiduri practice pentru procurorii săi. Cu toate acestea, DNA și DIICOT și-au exprimat preocuparea cu privire la noile restricții privind tehnicile speciale de cercetare, în special pentru anchetarea miniștrilor²².

La aplicarea noilor coduri va trebui să se facă față probabil unor probleme de ordin juridic și practic. Majoritatea actorilor se așteaptă să apară întârzieri în cadrul procedurilor în primele etape ale procesului de punere în aplicare. Este necesar ca acest aspect să fie monitorizat, pentru a se asigura faptul că problemele pot fi soluționate rapid.

Majoritatea actorilor consideră că eforturile de pregătire întreprinse până în prezent sunt mai importante decât cele pentru Codul de procedură civilă:

- activități de formare centralizate și descentralizate. CSM încurajează instanțele din întreaga țară să se asigure că fiecare judecător și procuror a participat cel puțin la o activitate de formare. La nivelul ICCJ și al curților de apel au fost organizate seminare specifice;
- pregătiri de natură organizatorică desfășurate de către secțiile penale de la toate gradele de jurisdicție pentru instituirea celor două noi instituții, precum și pregătiri de natură organizatorică desfășurate de către organele de urmărire penală;
- ocuparea posturilor vacante, inclusiv noua dispoziție ce vizează judecătorii și grefierii;
- adaptări la Sistemul european de informații cu privire la cazierile judiciare, ECRIS.

Judecători și procurori din întreaga țară au fost invitați să discute chestiuni legate de noile coduri, pentru a anticipa eventualele probleme. Au fost deja constatate existența mai multe probleme de natură juridică și acestea pot duce la modificări ale codurilor sau ale orientărilor cu caracter interpretativ care urmează să fie adoptate înainte de intrarea în vigoare a codurilor²³. Acest lucru creează, de asemenea, insecuritate pentru sistemul judiciar, întrucât nu s-a stabilit forma finală a codurilor.

În decembrie, Parlamentul României a adoptat o serie de modificări controversate la Codul penal, cu privire la care Curtea Constituțională a decis că sunt neconstituționale. Această chestiune este abordată în secțiunea 3.

1.3. Consecvența jurisprudenței și caracterul previzibil al procesului judiciar

Inconsecvența și lipsa caracterului previzibil al jurisprudenței instanțelor sau al interpretării legislației rămân o preocupare majoră pentru comunitatea oamenilor de afaceri și pentru societate în ansamblul ei. Această problemă a interpretării și aplicării inconsecvente a legii se

²² Printr-o scrisoare comună a DIICOT și DNA, aceste instituții au solicitat Ministerului Public să notifice Ministerul de Justiție în vederea modificării unora dintre dispozițiile noului Cod penal și ale noului Cod de procedură penală. DNA și DIICOT și-au exprimat preocuparea privind dispozițiile prin care interceptările sunt autorizate numai după ce suspectul a fost pus sub acuzare și nu în faza de cercetare preliminară sau în faza investigării sub acoperire. Au fost semnalate și alte aspecte, cum ar fi accesul la informații financiare, expertiza judiciară și necesitatea introducerii unor dispoziții tranzitorii.

²³ Proiect de ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Codului penal și a Codului de procedură penală.

constată atât în rândul judecătorilor, cât și al procurorilor, administrației publice revenindu-i și ei o responsabilitate în acest sens. Introducerea codurilor reprezintă ocazia de a remedia această problemă, precum și un stimulent important pentru a realiza progrese în soluționarea problemei reprezentate de lipsa de consecvență în interpretarea și aplicarea legii. Rolul ICCJ este esențial în acest proces, ICCJ considerând această problemă una dintre principalele sale priorități. Procurorul general a inițiat, de asemenea, în 2013 o serie de demersuri pentru a asigura consecvența în materie de practică și de interpretare a legii în cadrul parchetelor, în întreaga țară.

1.3.1. Noile coduri de procedură și rolul ICCJ

Noile coduri de procedură reorientează recursurile asupra scopului lor principal de casare și consolidează rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție de asigurare a consecvenței jurisprudenței. Noile coduri de procedură introduc, de asemenea, un mecanism nou și proactiv de îmbunătățire a consecvenței jurisprudenței, care este complementar recursului în interesul legii, ce poate fi utilizat pentru a soluționa probleme de interpretare a legii în cazurile de lipsă de consecvență între hotărâri. Această procedură, care constă în sesizarea ICCJ în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, permite unei instanțe care pronunță o hotărâre în ultimă instanță să adreseze întrebări ICCJ pentru a obține o hotărâre interpretativă cu caracter obligatoriu atât pentru instanța în cauză, cât și pentru cauzele viitoare.

În ceea ce privește recursurile în interesul legii, acestea au continuat să fie utilizate și reprezintă în prezent principalul mecanism de asigurare a consecvenței jurisprudenței. În 2011 au fost introduse 33 de astfel de recursuri, în 2012 fiind introduse 19, iar în 2013 au fost introduse 21. Procedura este bine încetățenită, recursurile introduse fiind soluționate în termenul de trei luni prevăzut de lege. ICCJ publică cauzele pe site-ul său internet și în Monitorul Oficial (MO).

Procedura pronunțării unei hotărâri prealabile este prevăzută la articolele 519-521 din Codul de procedură civilă. Procedura este echivalentă cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresate Curții de Justiție a Uniunii Europene. ICCJ a publicat orientări, un document-tip care să fie utilizat de instanțe și o hotărâre-tip privind cererile de pronunțare a unei hotărâri prealabile. Hotărârile care sunt publicate în Monitorul Oficial sunt obligatorii pentru toate instanțele.

ICCJ a încercat să încurajeze utilizarea noii proceduri, organizând, de exemplu, o videoconferință la începutul lunii martie 2013 cu toate curțile de apel. Cu toate acestea, până în prezent s-a făcut apel la această procedură doar de trei ori, în temeiul Codului de procedură civilă. Într-unul dintre cazuri, cererea de pronunțare a unei hotărâri prealabile a fost prezentată de Curtea de Apel Brașov, cauza fiind soluționată în 2013. Întrucât acest mecanism este utilizat de jurisdicțiile care acționează ca ultimă instanță, până acum se pot înainta hotărâri prealabile numai în ceea ce privește noul Cod de procedură civilă, care a intrat în vigoare în februarie 2013. ICCJ se așteaptă ca numărul cererilor de pronunțare a unei hotărâri prealabile să crească rapid de îndată ce noul Cod de procedură penală va intra în vigoare.

1.3.2. Soluții și procese de gestionare

Problema inconsecvenței jurisprudenței nu va putea fi rezolvată doar prin reforme legislative. Organele de conducere din sistemul judiciar au raportat că abordarea acestei probleme reprezintă o prioritate și că întreprinde o serie de măsuri concrete în vederea promovării unei jurisprudențe consecvente în rândul magistraților, inclusiv prin organizarea de reuniuni și de activități de formare și prin îmbunătățiri în ceea ce privește publicarea hotărârilor

judecătorești motivate. Totuși, în unele cazuri, aceste eforturi se lovesc de reticența de a respecta jurisprudența sau orientările oferite de instanțe superioare. Un exemplu în acest sens îl constituie sistemul stabilirii pedepselor în cauzele de corupție. Deși există orientări privind stabilirea pedepselor, pare evident că multe instanțe nu le respectă (a se vedea mai jos). Nu pare să existe un proces consecvent și transparent prin care organele de conducere ale instanțelor să identifice cauzele în care nu se respectă practica consacrată și să solicite judecătorului în cauză să explice motivul pentru care a decis să se abată de la normele respective într-o anumită cauză.

Existența unei jurisprudențe consecvente în materie penală depinde, de asemenea, de existența unor practici unitare la nivelul organelor de urmărire penală, iar organele de conducere ale acestora au un rol important în furnizarea de instrucțiuni și orientări cu caracter general procurorilor cu privire la modul de îndeplinire a sarcinilor lor. De exemplu, li se poate solicita procurorilor să înceapă în mod sistematic urmărirea penală în anumite cazuri de infracțiuni care au consecințe publice importante și acestora li se pot da instrucțiuni să ceară în mod sistematic o anumită pedeapsă pentru infracțiunile în cauză.²⁴

Hotărâri „de principiu”

O a treia metodă instituțională de asigurare a consecvenței jurisprudenței rezultă din dezbaterile de către instanțe a unor aspecte și ajungerea la un consens în această privință. Acest proces se desfășoară atât în cadrul instanțelor, cât și între acestea. În cadrul ICCJ au fost instituite grupuri de lucru în fiecare secție al căror mandat constă în identificarea problemelor cu privire la care ar fi de dorit o abordare unitară. Dacă este necesar, secțiile votează, iar avizul exprimat cu o majoritate de două treimi din voturi este trimis apoi curților de apel. Aceste avize nu au caracter juridic obligatoriu, dar aceste hotărâri, care sunt însoțite de actele legislative relevante, ar trebui să fie extrem de persuasive. Secțiile penale ale ICCJ emit aproximativ șase-șapte recomandări pe lună cu privire la modul în care ar trebui soluționate diferențele existente în jurisprudență.²⁵

Tot astfel, la nivelul curților de apel, în ședințele secțiilor curții se încearcă soluționarea problemei diferențelor de interpretare, hotărârile în acest sens luându-se cu majoritate de voturi, dacă este necesar. Acest tip de încercare informală de soluționare a problemei diferențelor existente în jurisprudență este considerat o metodă complementară utilă, care ar putea fi utilizată pe scară mai largă. A mai fost prezentată o idee, și anume de a crea rețele informale de comunicare prin e-mail, în cadrul cărora judecătorii să poată face schimb de opinii cu privire la problemele existente în jurisprudență și la rezolvarea acestora.

Analize și ghiduri elaborate de Ministerul Public

În cadrul parchetelor, utilizarea unor practici unitare a devenit o prioritate. Ministerul Public a sesizat ICCJ în mai multe rânduri, introducând recursuri în interesul legii. De asemenea, acesta analizează în mod sistematic cazurile divergente și informează toate parchetele de pe lângă curțile de apel cu privire la rezultatele acestei analize. Au fost analizate o serie de hotărâri pronunțate în cauze care au fost închise, acestea fiind redeschise, inclusiv în domeniul

²⁴ De exemplu, în Franța se utilizează în acest sens „*circulaires*” emise de Ministerul Justiției, care au autoritate asupra Ministerului Public.

²⁵ Președintele Secției de contencios administrativ și fiscal din cadrul ICCJ a raportat că se trimit aproximativ de două ori pe lună recomandărilor curților de apel și fiecare recomandare poate avea ca obiect mai multe aspecte.

conflictului de interese și al drepturilor de autor. Biroul de documentare a elaborat circa 100 de note de studiu privind modalități de obținere a consecvenței în ceea ce privește dreptul penal și procedurile penale.

În urma unei analize inițiate în vara anului 2013, Ministerul Public va elabora un ghid ce vizează utilizarea unor practici consecvente la aplicarea noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală.

Inspecția Judiciară

În 2013, Inspecția Judiciară a afectuat un număr mai mare de controale tematice, pentru a detecta practicile divergente între magistrați sau instanțe, la nivel național. Printre exemplele recente de controale tematice se numără: sistemele de alocare a cauzelor, monitorizarea sistematică a cauzelor care vizează achizițiile publice, corupția și fraudă, judecătorii delegați la penitenciare, dispozitivele de ascultare folosite de procurori. După efectuarea acestor controale, CSM are în vedere prezentarea unor recomandări de îmbunătățiri și a unor orientări ce vizează utilizarea unor practici consecvente.

Formare

Unificarea jurisprudenței face parte, la rândul său, din programele de formare specializate pentru magistrați. În 2013, aceasta a continuat să reprezinte o prioritate în cadrul programului de formare continuă. Pe lângă seminarele de formare, Institutul Național al Magistraturii (INM) a transmis online cinci dintre cele mai relevante seminare de formare ale sale pe tema lipsei de consecvență a jurisprudenței, care au fost disponibile tuturor judecătorilor și procurorilor de pe lângă curțile de apel.

Accesul la hotărârile judecătorești pronunțate pe întreg teritoriul țării

Raportul privind MCV din iulie 2012 a indicat faptul că există în continuare probleme în ceea ce privește accesul judecătorilor la hotărârile pronunțate de celelalte instanțe din țară.²⁶ Sistemul intrajudiciar de informații ECRIS nu permitea accesul automat la acesta, ceea ce a îngreunat și mai mult eforturile de combatere a lipsei de consecvență în ceea ce privește interpretarea legii. În noiembrie 2013, CSM a decis să acorde tuturor judecătorilor și grefierilor acces la ECRIS.²⁷

Toate hotărârile ICCJ sunt disponibile în prezent online pe site-ul său internet, sub formă de rezumate (în cazul hotărârilor relevante) și de text integral (în cazul hotărârilor pronunțate de ICCJ). În 2013, ICCJ a publicat:

- 281 de hotărâri relevante, descrise ca un mecanism de unificare a jurisprudenței, numărul total al hotărârilor relevante publicate fiind de 4 090;
- 17 344 de hotărâri integrale, numărul total al hotărârilor integrale publicate fiind de 92 766.

Progresele privind eforturile de a publica toate hotărârile judecătorești într-o formă care să fie disponibilă atât practicienilor din afara instanțelor, cât și publicului larg sunt mai puțin

²⁶ COM(2012) 410 final, p. 7.

²⁷ La 19 noiembrie, plenul CSM a decis să acorde tuturor judecătorilor și grefierilor acces la sistemul ECRIS. Acest sistem îi permite fiecărui judecător și grefier să acceseze toate hotărârile instanțelor și să încarce și să publice hotărâri online.

evidente însă. Publicarea jurisprudenței pare să fie necesară, astfel încât să fie accesibilă tuturor, pentru a asigura un sistem judiciar transparent și responsabil, sporind astfel încrederea, consecvența și predictibilitatea rezultatelor. Actualul sistem Jurindex este depășit. Se are în vedere instituirea unui nou sistem, prin intermediul Fundației „Institutul Român pentru Informații Juridice” (ROLII), din care fac parte Uniunea Națională a Barourilor, CSM, INM și Institutul Notarial Român, însă acesta nu este încă disponibil. Nu este clar când anume se preconizează că acesta va deveni operațional, existând totodată voci în cadrul sistemului judiciar care își exprimă îndoiala cu privire la utilitatea publicării tuturor hotărârilor, în special din motive financiare. Conform celor mai bune practici din multe țări ale UE, ar trebui publicată întreaga jurisprudență.

Cultura juridică în materie de respectare a jurisprudenței

Eforturile de soluționare a problemei consecvenței trebuie să țină cont de obstacolul reprezentat de cultura juridică. Aceasta poate reprezenta o problemă în special în cauzele care încep la nivelul judecătoriilor, întrucât eventualele recursuri înaintate cu privire la hotărârile acestora sunt soluționate de una dintre cele 15 curți de apel din România. Conceptul de „cultură juridică” este bine încetățenit în literatura de specialitate, evidențiind modul în care așa-numita „cultură juridică locală” poate reprezenta un obstacol în calea consecvenței, aceasta putând fi abordată doar prin atitudinea fermă a organelor de conducere din sistemul judiciar și prin activități de formare. Experții consultați de Comisie au constatat că în multe instanțe din România există ideea că judecătorul este cel care interpretează codurile, fără a consulta jurisprudența, spre deosebire de practica standard din statele membre ale UE.²⁸ CSM are însă competența de a iniția acțiuni disciplinare în cazurile grave.²⁹

1.3.3. Calitatea și stabilitatea cadrului juridic

Calitatea și stabilitatea cadrului juridic reprezintă o sursă suplimentară de dificultăți în ceea ce privește aplicarea consecvență a legislației. Adesea, procedura parlamentară nu oferă timp suficient pentru evaluarea corespunzătoare a proiectelor de lege, pentru consultare și pregătire, chiar și atunci când proiectul de lege nu trebuie adoptat de urgență. Printre exemplele recente se numără o serie de amendamente la legile privind achizițiile publice care au fost introduse în același an (unele dintre acestea fiind retrase câteva luni mai târziu) și modificările substanțiale la Codul penal și la Codul de procedură penală adoptate în grabă în decembrie 2013, cu două luni înainte de intrarea lor în vigoare.

²⁸ *An Introduction to Comparative Law*, lucrare publicată de profesorii Zweigert și Kötz (Oxford, a treia ediție, 1998, p. 262): „Este adevărat că nu există nicio normă prevăzută de lege care să oblige un judecător [în țările în care se aplică dreptul continental] să respecte hotărârile unei instanțe superioare, însă realitatea este alta. În practică, este mai mult ca sigur că, în prezent, o hotărâre a Curții de Casație sau a Bundesgerichtshof din Germania va fi respectată de instanțele inferioare în aceeași măsură în care se respectă o hotărâre pronunțată de o curte de apel în Anglia sau în Statele Unite. Acest lucru este valabil nu numai în cazul în care hotărârea instanței superioare se încadrează într-o serie de hotărâri similare; în practică, chiar și o hotărâre izolată pronunțată de Bundesgerichtshof din Germania se bucură de cel mai mare respect și este foarte rar și deloc tipic ca un judecător să se abată în mod deschis de la o astfel de hotărâre. În Franța, situația este în mare măsură aceeași.”

²⁹ Hotărârile ICCJ pronunțate în recursurile în interesul legii și hotărârile prealabile ale acesteia sunt obligatorii pentru toate instanțele după ce sunt publicate în MO. Hotărârile judecătorilor care s-ar abate de la acestea ar constitui o abatere disciplinară.

În plus, Guvernul adoptă multe legi prin ordonanțe de urgență (aceasta este o tendință constantă, fiind adoptate aproximativ 100 de astfel de instrumente pe an, conform Curții Constituționale), ocolind, astfel, procesul parlamentar normal.³⁰ Printre exemplele recente de ordonanțe de urgență se numără cele privind noul Cod privind insolvența și Legea privind descentralizarea.³¹ În octombrie 2013, Curtea Constituțională a hotărât că adoptarea unei ordonanțe de urgență a guvernului pentru noul Cod privind insolvența este neconstituțională, anulând astfel legea la scurt timp de la adoptarea acesteia și, în general, este posibil să existe o tendință de a interpreta mai strict condițiile care permit adoptarea unei ordonanțe de urgență, și anume a necesității de a demonstra existența unei urgențe reale.

Avocatul Poporului are competența de a contesta utilizarea abuzivă a ordonanțelor de urgență. În ianuarie 2013 a fost numit un nou Avocat al Poporului. Acesta și-a depus recent demisia. În mai 2013, Avocatul Poporului a raportat că rolul constituțional al instituției pe care o este doar o parte foarte mică a activităților sale (îl exercită doar de 1-3 ori pe an).

1.4. Reforma structurală a sistemului judiciar

1.4.1. Strategia pentru justiție

În septembrie 2013, Ministerul Justiției a pregătit un prim proiect de Strategie pentru dezvoltarea sistemului judiciar (2014-2018). Proiectul de strategie își propune să integreze recomandările din cadrul MCV, din studiul „*Judicial Functional review*” (Analiza funcționării sistemului judiciar)³², elaborat de Banca Mondială, și din studiul comandat de aceasta „*Court Optimisation*” (Optimizarea funcționării instanțelor)³³. Proiectul de strategie a fost elaborat în strânsă cooperare cu CSM și s-a bazat pe un proces de consultare desfășurat în cadrul sistemului judiciar, la acesta participând, de asemenea, practicanți ai altor profesii din domeniul juridic și societatea civilă (ONG-uri).

³⁰ Așa cum s-a menționat în raportul intermediar privind MCV din ianuarie 2013, COM(2013) 47 final, Comisia de la Veneția din cadrul Consiliului Europei a considerat că ar trebui abordată problema utilizării excesive de către guvern a ordonanțelor de urgență.

³¹ În ianuarie 2014, CCR a statuat că Legea privind descentralizarea este neconstituțională (pe fond).

³² Studiul „*Judicial Functional review*” nu a fost încă publicat. Acesta este în curs de traducere în limba română.

³³ „*Determining and implementing the optimal volume of work for judges and court clerks and ensuring the quality of the courts activity*”, East-West Management Institute, martie 2013.

Proiectul de strategie vizează consolidarea reformelor actuale și a instituțiilor judiciare, precum și sporirea încrederii opiniei publice în sistemul judiciar. Acesta vizează îmbunătățirea eficacității instanțelor și a funcționării și profesionalismului tuturor profesiilor juridice active în îndeplinirea justiției. De asemenea, proiectul de strategie este utilizat ca bază de discuție în cadrul pregătirilor programelor din cadrul noii perioade de programare a fondurilor UE. Proiectul de strategie a fost urmat de elaborarea de către Ministerul Justiției a unui plan de acțiune care detaliază obiectivele la nivel înalt incluse în strategie, pentru ca ambele documente să fie aprobate de Guvern până la începutul lunii februarie.

Obiectivele generale prezentate în proiectul de strategie – îmbunătățirea eficienței, consolidarea instituțională, integritate, calitate, transparență și acces la justiție – ar fi consecvente cu activitatea desfășurată în alte state membre și la nivel european, de exemplu cu cadrul de performanță elaborat de Comisia Europeană pentru eficiența justiției (CEPEJ) din cadrul Consiliului Europei și, la nivel internațional, cu lucrările Băncii Mondiale, astfel cum au fost rezumate în documentul „*New Directions in Justice Reform*” (Noi orientări privind reforma justiției) din 2012.³⁴ Printre aspectele importante evidențiate în rapoartele anterioare privind MCV se numără următoarele obiective fundamentale: sporirea încrederii în sistemul judiciar, respectarea independenței acestuia și promovarea respectului reciproc între sistemul judiciar, puterea executivă și Parlament.

Pentru a îmbunătăți rezultatele și punerea în aplicare, proiectul de strategie propune instituirea unui sistem de management integrat la nivelul sistemului judiciar, înființându-se o comisie de monitorizare comună formată din Ministerul Justiției, CSM, ICCJ, Ministerul Public și DNA, ca parte a obiectivului de îmbunătățire a eficienței. Un element important pentru orice reformă viitoare a sistemului judiciar ar fi consolidarea capacității personalului aflat la conducerea sistemului judiciar de a lua decizii în mai mare cunoștință de cauză, pe baza colectării unor date fiabile privind funcționarea sistemului judiciar, a unor studii și a planificării pe termen lung. Alte state membre au utilizat, de asemenea, practici precum sondajele de opinie realizate în rândul justițiabililor și al personalului instanțelor, pentru a strânge informații cu privire la deficiențele din sistemele lor judiciare.

Experții consultați de Comisie au sugerat, de asemenea, că reformele din sistemul judiciar ar putea fi puse în aplicare prin programe-pilot sau ar putea fi testate în câteva instanțe înainte de a fi aplicate la nivel național, deoarece acest lucru poate permite o analiză mai bună a impactului acestora asupra funcționării instanțelor și a activității magistraților. Această metodă a fost deja aplicată la introducerea gestionării cauzelor, ca parte a proiectului condus de East-West Management Institute.³⁵ În orice caz, din experiența acumulată rezultă că, pentru a aplica cu succes o strategie amplă și profundă, implementarea acesteia trebuie să fie consecventă și susținută.

³⁴ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp; Documentul „*New Directions in Justice Reform*”, elaborat de Banca Mondială (2012): (<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/05/16706679/world-bank-new-directions-justice-reform-companion-piece-updated-strategy-implementation-plan-strengthening-governance-tackling-corruption>).

³⁵ A se vedea nota de subsol 33.

1.4.2. Gestionarea volumului de muncă și eficiența justiției

Se raportează faptul că volumul excesiv de muncă reprezintă o problemă majoră pentru judecătorii și procurorii din cadrul instanțelor de toate gradele de jurisdicție, precum și din diverse jurisdicții. Această problemă este acută în special în București. În unele cazuri, se raportează că problemele legate de amânări au fost exacerbate de trecerea la noul Cod civil și la noul Cod de procedură civilă, în special în cazul litigiilor dintre întreprinderi, întrucât Codul civil a asimilat vechiul Cod comercial. De asemenea, din cauza volumului mare de muncă, judecătorii, procurorii și grefierii au puțin timp pentru a studia noile coduri și a fi la curent cu evoluția jurisprudenței, sporindu-se astfel riscul ca hotărârile pronunțate și practica să fie inconsecvente.

Sursele volumului excesiv de muncă sunt multiple. Printre problemele menționate de toți interlocutorii se numără faptul că numărul grefierilor este insuficient și că aceștia nu beneficiază de suficientă formare, precum și expertiza insuficientă a organelor de urmărire penală. Nu sunt suficiente nici resursele materiale precum spațiile, scanerele și calculatoarele. Există, de asemenea, probleme organizatorice structurale privind gestionarea cauzelor și monitorizarea eficacității performanței, așa cum s-a evidențiat în studiul efectuat de East-West Management Institute.³⁶

O altă sursă a volumului mare de dosare îl reprezintă numărul mare de cauze similare sau repetitive înaintate de persoane fizice sau juridice împotriva statului. În alte state membre, gruparea unor astfel de cauze similare este o practică acceptată, alegându-se câteva cauze-test și pronunțându-se o hotărâre privind acestea, care apoi este aplicată tuturor cauzelor similare. Judecătorii au raportat că în România nu există nicio procedură juridică de grupare a cauzelor³⁷. De asemenea, se pare că autoritățile publice impun pronunțarea unor hotărâri separate, pentru a se îndeplini cerințele legate de validare a plăților de către organismele de audit.

Recent, au fost introduse soluții de reducere a numărului cauzelor tratate de instanțe, cum ar fi medierea. În cazurile în care se poate recurge la mediere, judecătorul poate invita părțile să participe la o sesiune de informare în care să li se explice procedura și le poate recomanda medierea, în orice etapă, ca o modalitate de soluționare a litigiului pe cale amiabilă. Cu toate acestea, în realitate, medierea este rar folosită. În primul rând, se pare că există probleme legate de statutul și calitatea mediatorilor și, în al doilea rând, se pare că medierea poate fi mai costisitoare decât judecarea cauzei în instanță.

O altă inițiativă a constat în scoaterea în totalitate a unor tipuri de cauze din sistemul judiciar. Noul cod permite tratarea cazurilor de divorț sau a anumitor tipuri de cazuri de dreptul familiei de către notari. De asemenea, au fost avute în vedere în continuare soluții prin care anumite cazuri să nu mai fie soluționate în instanță, ci la nivel administrativ.³⁸ În fine,

³⁶ A se vedea nota de subsol 33

³⁷ Ca măsură excepțională, în urma avalanșei de cauze similare privind rambursarea taxelor de poluare, Guvernul a emis o decizie conform căreia o hotărâre judecătorească definitivă se va aplica tuturor cauzelor.

³⁸ Cum ar fi tratarea la nivel administrativ a problemelor legate de prima înmatriculare a unui autovehicul, fără a fi necesară o acțiune în instanță.

activitatea de dezvoltare a rolului grefierilor și de ocupare a posturilor vacante ar permite ca unele sarcini să fie delegate de către judecători grefierilor.³⁹

Ministerul Justiției, CSM și Ministerul Public au abordat și problema existentă de mult timp⁴⁰ a necesității reechilibrării resurselor disponibile prin regândirea hărții judiciare. În urma analizei, s-a propus închiderea a 30 de instanțe și a parchetelor de pe lângă acestea și redefinirea jurisdicției a 25 de alte instanțe și parchete. Această modificare ar necesita însă modificări legislative și, în ciuda sprijinului din partea ministerului, sprijinul acordat de Parlament este în continuare incert.

Specializarea poate contribui, de asemenea, la abordarea anumitor blocaje din sistem. La București, va fi instituit un tribunal comercial. Legea de înființare a acestuia a fost adoptată de către Parlament la sfârșitul anului 2013 și se prevede ca tribunalul să devină operațional în martie 2014. Acesta va trata litigiile dintre întreprinderi. Obiectivul înființării acestuia constă în susținerea mediului de afaceri din România, întrucât o mare majoritate a litigiilor comerciale sunt tratate în București. Acesta va fi o instanță specializată pe dreptul comercial, inclusiv pe insolvență, vizând asigurarea îmbunătățirii calității actului judiciar și a celerității acestuia. Această măsură ar putea inspira și alte idei, cum ar fi înființarea unei instanțe specializate în litigiile dintre întreprinderi și administrație, inclusiv în domeniul achizițiilor publice.

CSM monitorizează activitatea instanțelor și a parchetelor prin aprobarea rapoartelor lor de activitate și prin intermediul Inspecției Judiciare. În ultimul an, o serie de acțiuni ale Inspecției Judiciare s-au axat pe monitorizarea perioadei de timp în care se desfășoară anumite tipuri de proceduri, pe monitorizarea cauzelor vechi care sunt încă în curs de soluționare la instanțe, pe monitorizarea perioadei de timp aferente redactării hotărârilor judecătorești și pe verificarea măsurilor luate în acest sens de personalul de conducere.

1.4.3. Gestionarea resurselor

Resurse materiale și financiare

Guvernul și-a luat angajamentul de a furniza resurse suplimentare sistemului judiciar, pentru a facilita punerea în aplicare a reformelor. Bugetul anual al Ministerului Justiției a fost majorat în 2013 față de 2012,⁴¹ fiind alocate sume suplimentare pentru punerea în aplicare a noului Cod de procedură civilă. Fondurile au fost utilizate pentru îmbunătățirea serviciilor și a prelucrării actelor, pentru închirierea de spații și pentru echipamente IT. Au mai fost construite/renovate alte clădiri ale instanțelor din Tulcea și Pitești și toate instanțele din România au fost dotate cu sisteme de înregistrare a procedurilor în instanță, fiind acordat sprijin financiar în acest sens și din partea Băncii Mondiale.

Se prevede ca în curând Inspecția Judiciară să fie mutată într-un spațiu mai adecvat. Din 2014, ICCJ va avea un nou sediu, la Palatul Parlamentului, ceea ce va permite eliberarea de spații care să fie utilizate drept săli de consiliu pentru judecătorii implicați în noua procedură privind drepturile și libertățile.

³⁹ Acest proiect de lege a fost supus votului în Camera Deputaților în martie 2012, dar este încă în curs de examinare în cadrul Senatului.

⁴⁰ COM(2012) 410 final și COM(2013) 47 final.

⁴¹ După rectificarea bugetară din octombrie 2013, bugetul pe 2013 a fost cu 13% mai mare decât cel pe 2012.

Institutul Național al Magistraturii (INM) va beneficia la rândul său de fonduri externe în perioada 2014-2016. Va fi necesară o finanțare corespunzătoare a INM în anii următori, întrucât formarea privind noile legi și coduri trebuie să continue și trebuie asigurate activități calitative și cantitative în materie de formare inițială și continuă, permițând o mai mare specializare. Atât avocații, cât și întreprinderile raportează faptul că în continuare mulți judecători nu sunt suficient de calificați pentru a soluționa cauze (comerciale) complexe.

Într-o perioadă de limitări severe a fondurilor publice, finanțarea sistemului judiciar rămâne dificilă, în special în ceea ce privește modernizarea sistemelor informatice ale tuturor instituțiilor, la toate nivelurile, și adaptările lor la noile coduri. Ar fi necesare resurse suplimentare și pentru, de exemplu, instituirea unui sistem național fiabil pentru colectarea datelor cu privire la funcționarea instanțelor și parchetelor și a unui sistem public de acces la jurisprudență. Strategia pentru justiție 2014-2018 va include toate aceste cerințe de resurse suplimentare, dar anumite proiecte vor fi eligibile să primească finanțare din fondurile structurale ale UE.

Guvernul a efectuat, de asemenea, o reformă a sistemului de taxe judiciare, majorând taxele judiciare pentru prima dată în ultimii ani și crescând procentul din acestea care este direcționat către sistemul judiciar, mai degrabă decât cel direcționat către autoritățile locale.⁴²

Resurse umane: intrarea în profesie, promovări și numiri, concursuri ICCJ

Conform memorandumului Guvernului din 2012, în 2013, 2014 și 2015 vor fi alocate noi posturi de judecători/procurori și de personal auxiliar. CSM și INM au organizat mai multe concursuri pentru ocuparea de posturi noi și pentru promovări la instanțe superioare. CSM raportează că, până la sfârșitul lunii august 2013, toate posturile aferente anului 2013 fuseseră deja alocate.

Noile posturi au fost ocupate de absolvenți ai Institutului Național al Magistraturii (INM), dar și prin admiterea directă în magistratură a persoanelor care aveau cel puțin 5 ani de experiență de specialitate în drept. INM raportează că numărul candidaților care s-au prezentat la concursuri a fost mare, asigurându-se astfel faptul că există un nivel ridicat de pregătire al candidaților pentru posturile respective.

De asemenea, o serie de judecători și de procurori au obținut o promovare „pe post” (și anume, au obținut un grad profesional superior fără a fi promovați la altă instanță). Experții consultați de către Comisie și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că această soluție nu mai permite mobilitatea magistraților.

Vor mai fi efectuate analize ale necesarului de personal, pe baza impactului *ex post* al introducerii noilor coduri și a capacității de absorbție a sistemului judiciar.

O nouă lege privind alegerea judecătorilor în cadrul ICCJ a fost aprobată de Parlament, pentru a soluționa problemele care au împiedicat efectuarea de noi numiri. S-a urmărit găsirea echilibrului just între rigoarea cu care se efectuează numirile și necesitatea de a soluționa

⁴² De la 1 ianuarie 2014, procentul veniturilor provenite din taxele de timbru care va fi transferat la bugetul statului va fi de 45 %, față de 30 %, conform vechilor reglementări, restul de 55 % urmând să se aloce autorităților locale.

problema deficienței de personal în cadrul ICCJ și astfel se va permite, de asemenea, menținerea numărului actual de membri ai completelor ICCJ.⁴³

1.4.4. Transparența, răspunderea și integritatea sistemului judiciar

CSM colaborează îndeaproape cu Inspekția Judiciară privind aspectele legate de integritate în cadrul sistemului judiciar. CSM examinează dosarele prezentate de Inspekția Judiciară și emite avertismente și sancțiuni. Acesta este un proces continuu. Pe parcursul anului 2013, Inspekția Judiciară a efectuat 73 de investigații disciplinare ale magistraților, fiind inițiate 25 de acțiuni disciplinare (18 vizând judecători, iar 7 - procurori). În aceeași perioadă, CSM a emis 25 de decizii în materie de abateri disciplinare (18 vizând judecători, iar 7- procurori), 9 cazuri fiind admise, iar 16 - respinse.⁴⁴ Sancțiunile aplicate au variat de la avertismente, reducerea veniturilor pentru o anumită perioadă, suspendarea din funcție timp de 6 luni sau transferuri disciplinare la excluderea din magistratură. Sancțiunile pot fi contestate la ICCJ, iar majoritatea acestor cazuri sunt încă în curs de soluționare. Conform statisticilor, majoritatea deciziilor sunt confirmate de ICCJ, însă în jumătate dintre aceste cazuri sancțiunile se reduc.^{45, 46} În plus, CSM a decis să suspende din funcție 9 judecători și 12 procurori, ca urmare a începerii urmăririi penale a acestora pentru acte de corupție sau de fraudă. De asemenea, plenul a respins cererea de pensionare a unui procuror și a inițiat o procedură de revocare ca urmare a pronunțării unei hotărâri definitive de condamnare penală a acestuia. În aceeași perioadă, secțiile CSM au aprobat, de asemenea, reținerea, arestarea preventivă și percheziția unui judecător și a unui procuror.

CSM menționează că integritatea sistemului judiciar reprezintă o prioritate a sa. Atât CSM, cât și Inspekția Judiciară speră că sancțiunile vor avea un efect disuasiv asupra altor judecători și vor avea, prin urmare, un oarecare efect pozitiv asupra integrității și răspunderii sistemului judiciar.

⁴³ Raportul privind MCV din ianuarie 2013, COM (2013) 47 final, a subliniat importanța menținerii calității promovărilor la ICCJ și a considerat că numărul actual de judecători din completele de judecată de la ICCJ pare să ofere echilibrul corect.

⁴⁴ Dintre cele 25 de decizii emise în 2013, 8 au fost înregistrate în 2012: 6 la Secția pentru judecători și 2 la Secția pentru procurori.

⁴⁵ S-a formulat o cale de atac împotriva a 100% dintre hotărârile pronunțate începând cu septembrie 2012 de către Secția pentru procurori a CSM. Instanța a admis recursul în cazul a două dintre hotărârile Secției pentru procurori, reducând sancțiunile în ambele cazuri (în cazul uneia dintre decizii sancțiunea consta în avertisment, iar instanța a respins acțiunea disciplinară, iar în al doilea caz sancțiunea inițială consta în excluderea din magistratură, iar sancțiunea decisă de instanța care a admis recursul a fost de transfer disciplinar. Aceste două cazuri reprezintă 25% dintre deciziile cu privire la cale s-a formulat o cale de atac. 50% dintre deciziile cu privire la cale s-a formulat o cale de atac sunt încă în curs de soluționare, iar 25% dintre aceste decizii ale CSM au fost confirmate.

⁴⁶ S-a formulat o cale de atac împotriva a 45% dintre hotărârile pronunțate începând cu septembrie 2012 de către Secția pentru judecători a CSM. Instanța a admis recursul în cazul a două dintre hotărârile Secției pentru judecători, reducând sancțiunile în ambele cazuri (în ambele decizii sancțiunea inițială consta în excluderea din magistratură, iar instanța a schimbat sancțiunea în transfer disciplinar). Aceste două cazuri reprezintă 20% dintre deciziile cu privire la cale s-a formulat o cale de atac. 40% dintre deciziile cu privire la cale s-a formulat o cale de atac sunt încă pendinte, iar 40% dintre deciziile cu privire la cale s-a formulat o cale de atac au fost confirmate.

În august 2013, Guvernul a propus Parlamentului un act legislativ de modificare a Legii privind statutul judecătorilor și al procurorilor, introducându-se posibilitatea de a pierde dreptul la pensie de serviciu în caz de condamnare definitivă.⁴⁷

1.5. Numirile în cadrul sistemului judiciar

Numirile în sistemul judiciar reprezintă una dintre modalitățile cele mai clare prin care poate fi demonstrată independența judecătorilor și a procurorilor. Procesul MCV a subliniat importanța unor proceduri de numire care să fie clare, obiective și de care să se țină seama,⁴⁸ pentru ca opinia publică să aibă încredere în sistemul juridic este esențial ca numirile să nu fie motivate politic, iar persoanele numite pe post să aibă un nivel ridicat de profesionalism și de integritate.

Din iulie 2012, au avut loc mai multe numiri la nivel înalt. Nominalizarea președintelui ICCJ și a vicepreședintelui secției civile, în septembrie 2013, a constituit un proces transparent, care a respectat normele în vigoare. S-a accelerat procesul de numire, pentru a evita situația existenței unui interimat. Deși nu a existat concurență, prezentându-se un singur candidat pentru postul de președinte, acest lucru se poate explica prin faptul că și-a depus candidatura președintele în exercițiu, acesta fiind considerat un profesionist extrem de respectat. Mai târziu, tot în cursul toamnei anului 2013, în urma unei proceduri similare, a fost numit un nou vicepreședinte al secției penale.

Procesul de numire a procurorului general și a personalului de conducere al Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) a fost unul de durată. Acesta a fost lansat în septembrie 2012, stabilindu-se un termen-limită scurt de depunere a candidaturilor și existând semnale, în special declarații publice ale unor politicieni cu privire la candidați potențiali, că procesul nu a fost complet transparent. Comisia s-a alăturat altor voci care au spus clar că nu consideră că procedura utilizată la momentul respectiv ca fiind conformă cu recomandările privind MCV, în care se subliniasă în mod expres importanța acestei proceduri.⁴⁹

Procedura a fost modificată, oferindu-se mai mult timp pentru depunerea candidaturilor, iar candidații putând fi examinați mai temeinic, dar recâștigarea credibilității procedurii s-a dovedit a fi dificilă. CSM nu a fost în măsură să recomande candidați în urma unei audieri publice și nu a fost făcută nicio numire. Prin urmare, instituțiile respective au continuă să aibă personal de conducere interimar.

În aprilie 2013, a fost anunțată o nouă listă cu persoane propuse a fi numite în funcție, aceasta fiind trimisă CSM-ului. Lista conținea numele unor persoane care obținuseră rezultate în lupta împotriva corupției, dar, în esență, reprezenta mai degrabă o opțiune politică decât rezultatul unei proceduri menite să permită examinarea calităților candidaților și o concurență reală. Aceasta a condus la exprimarea unor preocupări atât de către magistrați, cât și de către societatea civilă. Comisia și-a reiterat poziția cu privire la procedură, remarcând faptul că, prin abordarea aleasă, persoanele numite în funcție vor fi nevoite să își demonstreze

⁴⁷ A se vedea secțiunea 3.6.3 de mai jos.

⁴⁸ COM(2012) 410 final și COM(2013) 47 final.

⁴⁹ A se vedea COM(2013) 47, p. 5.

angajamentul de a continua activitatea instituțiilor în cauză în ceea ce privește lupta împotriva corupției.

O altă problemă dificilă a apărut în octombrie 2013, în ceea ce privește președinții de secție din cadrul DNA și adjuncții acestora. Și de această dată, s-a pus capăt brusc delegărilor pentru preluarea funcțiilor în interimat, iar Ministrul Justiției a făcut numiri în funcție care nu au respectat integral procedura de consultare a președintelui DNA. Momentul numirii a creat de asemenea motive de îngrijorare în sensul că ar fi existat o legătură cu deciziile DNA privind cazuri ce vizau anumiți politicieni.⁵⁰ În urma criticilor exprimate în dezbaterile publice și de către CSM, a avut loc un al doilea proces de numire în funcție, care s-a bucurat de mai mult consens și a dus la desemnări în funcție cu caracter permanent.

În ceea ce privește gradele mai mici din magistratură, numirea judecătorilor și a procurorilor are loc prin intermediul unor concursuri generale, caracterizate de reguli și procese transparente. În 2013, CSM a organizat mai multe concursuri pentru judecători, procurori și personal auxiliar, în vederea ocupării posturilor existente și a celor noi. Principala critică adusă a fost că aceste examene de promovare la instanțele superioare și de intrare directă sunt uneori prea teoretice.

1.6. Consiliul Superior al Magistraturii și Inspekția Judiciară

1.6.1. Rolul de reprezentare al CSM

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) are un rol esențial în peisajul judiciar din România. Din acesta fac parte atât judecători, cât și procurori, însă activitatea acestuia în 2013 a fost marcată de dezacorduri între aceste două categorii de magistrați. A fost ales pentru prima dată un procuror în calitate de președinte al CSM, ceea ce a dus la încercări de a revoca mandatul a doi judecători din cadrul CSM. Acest demers a fost în cele din urmă respins de Curtea Constituțională, dar a în urma acestuia a fost mai greu ca CSM să acționeze ca o voce unitară a magistraturii în ansamblul său.

Acest lucru este deosebit de important deoarece CSM este, prin lege, principala instituție care apără independența justiției, atât prin apărarea magistraților (a se vedea mai sus), cât și prin sesizarea Curții Constituționale cu cazurile în care nu sunt respectate hotărârile judecătorești. La sfârșitul anului 2012 și în octombrie 2013 CSM a sesizat Curtea Constituțională cu privire la un conflict juridic de natură constituțională între puterile legislativă și judiciară, Senatul refuzând să aplice hotărârile definitive ale ICCJ privind incompatibilitatea unui membru al Parlamentului.

CSM reprezintă, de asemenea, poziția sistemului judiciar față de procesele de reformă care afectează sistemul judiciar. Acesta analizează noile proiecte de lege și emite periodic poziții privind reformele în curs. CSM a contribuit la finalizarea Codului penal și a Codului de procedură penală și la elaborarea proiectului de Strategie pentru justiție. La 10 decembrie 2013, CSM a emis o poziție instituțională privind modificările la Codul penal, adoptate de

⁵⁰ Și anume, finalizarea unui rechizitoriu pentru fraudă electorală de către Șeful de secție interimar.

Parlament în ziua respectivă, și cu privire la proiectul de lege privind amnistia și grațierea pentru săvârșirea anumitor infracțiuni⁵¹.

CSM este, de asemenea, principala interfață dintre sistemul judiciar, pe de o parte, și cetățenii români și justițiabili. Conform Strategiei pentru justiție, CSM ar putea să își asume un rol mai proactiv în ceea ce privește sporirea încrederii în sistemul judiciar. Din informațiile primite, nu este clar dacă CSM primește multe plângeri și cum sunt tratate acestea. Efectuarea periodică de sondaje de opinie în rândul justițiabililor nu este o practică încetățenită.⁵²

1.6.2. Rolul de conducere al CSM

CSM este entitatea de conducere centrală care asigură independența, calitatea și eficiența procesului judiciar, definește reformele și instituie procesele și orientările pentru punerea lor în aplicare, pentru alocarea resurselor umane și financiare⁵³ și pentru procedurile disciplinare, în materie de numire și de formare. CSM supraveghează INM și Inspekția Judiciară, deși aceste organisme au propria autoritate și responsabilități proprii.

În prezent, prioritățile absolute ale CSM sunt legate de punerea în aplicare a noilor coduri, de reforma hărții judiciare și de definirea noii strategii pentru perioada 2014-2018. Un grup de lucru interinstituțional privind punerea în aplicare a noilor coduri, prezidat de CSM, monitorizează punerea în aplicare și propune măsuri cum ar fi suplimentarea personalului, actualizarea sistemelor informatice, republicarea codurilor și pregătirea pentru punerea în aplicare a dispozițiilor privind legea mai favorabilă. În primele etape ale procesului de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă, CSM a fost criticat de unii judecători pentru că nu a fost suficient de proactiv în ceea ce privește soluționarea problemelor și utilizarea rolului său de autoritate de management pentru a găsi soluții adecvate și unitare la nivel național, lăsând în sarcina personalului de conducere al instanțelor sau a judecătorilor gestionarea problemelor întâmpinate ca urmare a aplicării noilor coduri. La sfârșitul anului 2013, au existat semne ale unei atitudini mai proactive a CSM și a altor instituții de management al sistemului judiciar, acestea analizând problemele, atât cele existente, cât și cele preconizate, și începând să ia măsuri corective.

⁵¹ La 15 noiembrie 2012, CSM a emis un aviz negativ cu privire la propunerea legislativă privind amnistia unor infracțiuni și grațierea unor pedepse.

⁵² Există un consultant care efectuează un sondaj de opinie privind experiențele, atitudinea și percepția opiniei publice față de procesul de reformă.

⁵³ Din punct de vedere al resurselor umane, CSM a luat măsuri pentru a asigura punerea în aplicare a etapelor prevăzute în memorandumul adoptat de guvern în 2012, pentru a suplimenta schemele de personal ale magistraților, dar, ceea ce e și mai important, pentru a suplimenta membrii personalului auxiliar din cadrul instanțelor și al parchetelor. Tot astfel, CSM a organizat concursuri de admitere, de promovare în profesie și de ocupare a posturilor de conducere, astfel încât schemele de personal să fie adaptate la nevoile noilor coduri.

De asemenea, CSM demarează proceduri disciplinare împotriva magistraților, sancțiunile variind de la avertismente la reduceri ale salariului și la suspendare.⁵⁴ Politica CSM este de a suspenda din funcție magistrații atunci când sunt demarate proceduri penale împotriva acestora și a aplicat efectiv această politică în ultimii doi ani.⁵⁵

1.6.3. *Inspekția Judiciară*

Inspekția Judiciară joacă un rol esențial în transformarea sistemului judiciar din România. Aceasta contribuie la asigurarea integrității judecătorilor și a procurorilor, precum și a calității și a consecvenței activității judiciare și a hotărârilor judecătorești. Resursele acesteia sunt limitate, ceea ce nu a permis organizarea din nou a unor experimente de succes, cum ar fi proiectul de înfrățire cu autoritățile spaniole, din anii 2009-2010.

Principală sarcină a Inspekției Judiciare rămâne efectuarea de cercetări disciplinare. În 2013, au fost demarate investigații împotriva unor judecători și procurori cu privire la abateri sau neglijență, inclusiv investigații din oficiu. Inspekția Judiciară consideră că a dat dovadă de profesionalism în activitatea sa, precum și de echilibru și de proporționalitate în răspunsurile sale și în sancțiunile pe care le-a aplicat, în limitele resurselor de care dispune. Sancțiunile propuse de Inspekția Judiciară sunt examinate de CSM și confirmate ulterior în urma unui vot. Sancțiunile pot fi contestate în fața ICCJ.

Inspekția Judiciară trebuie, de asemenea, să examineze cazurile de atacuri la adresa sistemului judiciar. Această instituție verifică acuzațiile formulate și, în cazul în care acestea sunt fondate, transmite dosarul CSM.

În 2013, numărul controalelor tematice efectuate de Inspekția Judiciară a crescut. Pe lângă acțiunile de sprijinire a consecvenței practicii și jurisprudenței (a se vedea mai sus), printre obiectivele acestor controale se numără identificarea deficiențelor în materie de management și identificarea problemelor structurale. Exemplele recente de controale tematice privesc: sistemele de alocare aleatorie a cauzelor; monitorizarea sistematică a cauzelor care vizează achizițiile publice, corupția și fraudă; judecătorii delegați la penitenciare; dispozitivele de ascultare folosite de procurori. După efectuarea acestor controale, sunt prezentate recomandări de îmbunătățiri și orientări ce vizează utilizarea unor practici consecvente, care sunt apoi adoptate și promulgate de Consiliul Superior al Magistraturii. În urma unuia dintre

⁵⁴ Secțiile CSM au aplicat sancțiuni care au variat de la un avertisment pentru un judecător (pentru faptul că a avut un comportament ce a adus prejudicii onoarei, probității profesionale sau prestigiului justiției), la reducerea cu 20 % a veniturilor pe o perioadă de 6 luni (în cazul unui judecător care a amânat în mod repetat îndeplinirea atribuțiilor sale), reducerea cu 15 % a veniturilor pe o perioadă de 3 luni (în cazul unui judecător care și-a încălcat responsabilitatea de a se abține sau a înregistrat întârzieri repetate în îndeplinirea atribuțiilor sale, din motive imputabile) la excluderea din magistratură a trei judecători și a doi procurori (cazuri care au inclus intervenția în activitatea altui magistrat, ceea ce a afectat prestigiul justiției, și utilizarea funcției în scopuri personale). A se vedea, de asemenea, secțiunea 1.4.4.

⁵⁵ De exemplu, în perioada august-octombrie, secțiile au decis să suspende din funcție doi judecători și, respectiv, un procuror acuzat de corupție, iar la 8 octombrie plenul a respins cererea de pensionare a unui procuror și a notificat Președintele României în vederea demiterii acestuia, în urma condamnării penale definitive a procurorului respectiv. În aceeași perioadă, secțiile CSM au aprobat, de asemenea, reținerea, arestarea preventivă și percheziționarea unui judecător și a patru procurori. În noiembrie, alți 2 procurori au fost suspendați, iar un procuror aflat sub cercetare penală pentru abuz în serviciu a demisionat.

controalele tematice, CSM a decis să modifice regulamentul intern al instanțelor, în vederea îmbunătățirii sistemului de distribuție aleatorie a cauzelor⁵⁶. Inspekția Judiciară ar dori ca rolul său în materie de prevenire și de consecvență să fie consolidat.

2. CADRUL DE INTEGRITATE ȘI AGENȚIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE

În cursul perioadei de raportare, Agenția Națională de Integritate (ANI) nu a mai făcut obiectul unor excepții de neconstituționalitate, acestea reprezentând în trecut cel mai mare risc la adresa ANI. Cu toate acestea, ANI continuă să fie sub presiune. Acest lucru poate avea legătură cu numărul considerabil de investigații deschise de ANI în materie de conflict de interese și de incompatibilitate, ceea ce a dus la criticarea publică a deciziilor ANI, chiar și atunci când acestea au fost confirmate de instanțe, și cu încercările de slăbire a cadrului de integritate prin modificări de natură legislativă.⁵⁷

2.1. ANI și Consiliul Național de Integritate

2.1.1. Capacitatea instituțională

Numărul inspectorilor de integritate și al membrilor personalului auxiliar din cadrul ANI a crescut, în cazul acestora aplicându-se și noi condiții, ceea ce înseamnă că inspectorii ANI sunt comparabili cu procurorii. În cadrul ANI își desfășoară activitatea 37 de inspectorii de integritate, care tratează fiecare aproximativ 150 de cazuri pe an. Durata medie a procedurii este de 1-3 luni pentru cazurile de incompatibilitate și de conflict de interese și de aproape un an pentru cazurile de evaluare a averilor.

În 2012, bugetul ANI a fost majorat substanțial, această instituție primind și fonduri suplimentare pentru anumite proiecte.⁵⁸

A fost semnat un protocol cu Ministerul Public și s-a înregistrat o îmbunătățire a relațiilor de lucru cu organele de urmărire penală. În prezent, aceste instituții transmit ANI cazurile de eventuale conflicte de interese. O evoluție interesantă constă în faptul că Ministerul Public a fost de acord să discute cu ANI cazurile cu privire la care procurorii locali au decis să nu înceapă urmărirea penală, chiar dacă ANI nu poate în mod formal să conteste deciziile negative ale unui procuror (aspect confirmat de o hotărâre a ICCJ). Această soluție „extrajudiciară” este un semn al dorinței de colaborare a celor două instituții.

80 % dintre activitățile ANI se bazează pe sesizări externe, față de investigațiile din oficiu cu o pondere de 20 %, fiind astfel inversată tendința anterioară. Acest lucru reflectă faptul că în prezent ANI a semnat peste douăsprezece protocoale de cooperare cu autorități judiciare și administrative. Cu toate acestea, în general, numărul sesizărilor primite din partea diverselor

⁵⁶ În septembrie, Secția pentru judecători a analizat raportul Inspekției Judiciare privind sistemul de atribuire aleatorie a cauzelor la Tribunalul București și a dispus unele măsuri și proceduri administrative pentru a preveni o eventuală intervenție asupra programelor informatice utilizate pentru atribuirea aleatorie a cauzelor și pentru a se aduce îmbunătățiri acestora.

⁵⁷ De exemplu, 13 membri ai Parlamentului din toate partidele politice importante au introdus la începutul lunii decembrie 2013 un proiect de lege prin care se viza evitarea verificărilor efectuate de ANI prin stipularea faptului că tipurile de incompatibilități și de conflicte de interese aplicabile deputaților și senatorilor sunt doar cele prevăzute în Statutul deputaților și senatorilor.

⁵⁸ Bugetul principal pentru 2014: 19 444 000 RON. Pe 2013 a fost de 17 942 000 RON, pe 2012: 20 610 000 RON, iar pe 2011: 11 024 000 RON.

organisme publice variază considerabil, unele dintre acestea neprezentând ANI nicio sesizare până în prezent.

Se constată că toate părțile implicate în procesul care implică trecerea prin Comisiile de cercetare a averilor (CCA) s-au obișnuit acum într-o măsură mai mare cu această procedură.⁵⁹ ICCJ trebuie să se pronunțe cu privire la posibilitatea ca deciziile Comisiilor de cercetare a averilor de a nu înainta un caz în justiție să poată fi contestate de ANI.

2.1.2. *Consiliul Național de Integritate (CNI)*

Conform concluziilor raportului privind MCV pe 2012: „Prin urmare, Consiliul a dovedit că poate acționa asemenea unui instrument-cheie pentru apărarea independenței Agenției, protejarea personalului ANI împotriva presiunilor externe și că și-ar putea dezvolta și mai mult rolul în promovarea integrității la nivel mai general.”

În 2013, când ANI (și CNI însuși) s-a confruntat cu atacuri, uneori puternice, din partea politicienilor și a mass-media, Consiliul a continuat să sprijine ANI și activitatea acesteia, apărând ANI de critici și intervenind în mod proactiv în Parlament. Acest lucru s-a întâmplat în special în cazurile în care Parlamentul a contestat hotărârile instanțelor privind decizii ale ANI.⁶⁰ Consiliul s-a pronunțat, de asemenea, în favoarea majorării bugetului ANI.

2.1.3. *Bilanț - conflicte de interese, averi nejustificate, incompatibilitate*

Activitatea de investigare a ANI din anul 2013 poate fi rezumată astfel:

- 16 cazuri privind averi nejustificate;
- 80 de cazuri de conflicte de interese de natură administrativă;
- 45 de cazuri de conflicte de interese de natură penală;
- 324 de cazuri de incompatibilitate.

Din cele de mai sus reiese o creștere substanțială a activității ANI în comparație cu anii precedenți.⁶¹

Aproximativ jumătate dintre actele de constatare ale ANI privind cazuri de incompatibilitate și de conflicte de interese sunt contestate în instanță, însă peste 80% dintre hotărârile judecătorești confirmă actele de constatare ale ANI.⁶² Global, peste 90% dintre actele de

⁵⁹ CCA au fost înființate pentru a examina actele de constatare ale ANI privind presupusele discrepanțe de peste 10 000 de euro dintre venituri și avere, având în vedere că în Constituția României se prevede prezumția caracterului licit al dobândirii activelor. În perioada 2012-2013, CCA au emis 12 hotărâri în cazuri sesizate de ANI, 8 dintre acestea fiind admise (acte de constatare bine fundamentate și bazate pe dovezi solide), 3 fiind respinse, iar unul atingând termenul de prescripție.

⁶⁰ Un exemplu recent în acest sens îl constituie comunicatul de presă publicat de CNI la 23 decembrie 2013, prin care condamnă modificările la Codul penal votate de Parlament la începutul lunii decembrie 2013 și solicita Senatului și Camerei Deputaților aplicarea hotărârilor ICCJ și a deciziilor Curții Constituționale privind deciziile ANI. <http://www.integritate.eu/2051/section.aspx/3709>.

⁶¹ ANI a constatat că în 11 cazuri există dovezi solide privind comiterea unor posibile infracțiuni (fals în declarații, infracțiuni asimilate faptelor de corupție).

⁶² În perioada 2008-2013:

- incompatibilități: 716 de cazuri, 54% dintre cazuri fiind contestate în instanță; 316 de acte de constatare definitive, dintre care 179 nu au fost contestate, iar în cazul a 137 dintre acestea au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive (85% dintre actele de constatare au fost confirmate, iar 15% au fost respinse);

constatare ale ANI privind cazuri de incompatibilitate și de conflicte de interese sunt confirmate.

Procedurile judiciare în cazurile de incompatibilitate pot fi de durată. ANI raportează că durează aproximativ doi ani până când ICCJ pronunță o hotărâre într-un caz de incompatibilitate. În plus, deși situația s-a îmbunătățit, jurisprudența este în continuare neunitară, fiind pronunțate hotărâri inconsecvente nu numai la nivelul curților de apel, ci chiar și la nivelul ICCJ⁶³. Există dificultăți și în ceea ce privește executarea hotărârilor definitive. Deși hotărârile definitive privind incompatibilitatea ar duce la încetarea mandatului, respectiv la destituirea din funcția cu privire la care s-a constatat existența incompatibilității, este nevoie de un ordin judecătoresc pentru a pune în aplicare hotărârea respectivă și au existat cazuri în care instanțele au anulat ordinele de punere în aplicare a hotărârii definitive. O astfel de cauză este în curs de soluționare la o curte de apel. Punerea în aplicare de către Parlament a hotărârilor definitive privind incompatibilitatea rămâne, de asemenea, o problemă (a se vedea mai jos). O altă problemă rămasă nerezolvată constă în faptul că până când sancțiunea este aplicată efectiv, pagubele aduse intereselor financiare publice pot fi rareori recuperate.⁶⁴

În ceea ce privește cazurile de averi nejustificate, din 2010 ANI a notificat 47 de cazuri Comisiilor de cercetare a averilor (15 în 2013). Acestea au respins 15 dintre sesizările ANI,⁶⁵ 18 cazuri au fost înaintate în justiție, fiind pronunțate până în prezent 5 hotărâri definitive (dintre care 4 confirmă actele de constatare ale ANI). Perioada necesară pronunțării unei hotărâri definitive este mare. CCA pronunță o decizie cu privire la cazurile care i-au fost sesizat într-o perioadă medie de trei până la șase luni, iar cazurile ANI înaintate de CCA în justiție sunt soluționate în aproximativ doi-trei ani.

În perioada 2008-2013, parchetele au fost sesizate cu 138 de cazuri de posibile conflicte de interes de natură penală. Peste jumătate dintre cazuri vizează reprezentanți aleși prin vot. Investigarea penală eficientă a cazurilor rămâne la un nivel scăzut: 7% dintre cazuri au fost trimise în instanță, iar în cazul a alte 7% dintre dosare a început urmărirea penală. În cazul a 36% dintre dosare nu s-a dispus începerea urmăririi penale, în timp ce 50% dintre cazuri sunt în curs de investigare la parchete. Statisticile pentru anul 2013 sunt mai bune, 18,5% dintre cazuri fiind trimise în instanță, iar în cazul a unui procent de 10% dintre cazuri începând urmărirea penală. În niciunul dintre cazurile trimise în instanță nu a fost încă pronunțată o hotărâre definitivă.

Pe lângă activitățile de investigație, ANI și-a consolidat activitățile de prevenire, care vizează atât persoane fizice, cât și juridice, în scopul de a clarifica formalitățile privind completarea și transmiterea declarațiilor de avere și de interese și regimul juridic care reglementează incompatibilitățile și conflictele de interese.

- conflicte de interese de natură administrativă: 147 de cazuri, dintre care 45% au fost contestate în instanță; 38 de acte de constatare definitive, dintre care 21 nu au fost contestate, iar în cazul a 17 dintre acestea au fost pronunțate hotărâri judecătorești definitive (82% dintre actele de constatare au fost confirmate, iar 18% au fost respinse).

⁶³ CNI și ANI raportează faptul că în noiembrie 2013 a fost pronunțată o hotărâre inconsecventă într-un caz similar.

⁶⁴ A se vedea secțiunea 2.1.5.

⁶⁵ ANI a contestat aceste decizii în instanță.

Strategia ANI pentru combaterea și prevenirea acumulării averilor nejustificate, a conflictelor de interese și a stărilor de incompatibilitate a fost, de asemenea, actualizată și republicată în septembrie 2013.⁶⁶

2.1.4. *Noi responsabilități de control ex ante*

ANI și Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice au semnat în februarie 2013 un memorandum de înțelegere. Acesta a deschis calea către un nou rol al ANI în verificarea *ex ante* a conflictelor de interese în procesul de atribuire a contractelor de achiziții publice. Acest lucru va necesita modificarea cadrului juridic al ANI și instituirea unui sistem informatic integrat pentru prevenirea și detectarea posibilelor conflicte de interese, pentru ca, utilizând un format standard, toate autoritățile care desfășoară proceduri de achiziții publice să notifice ANI cu privire la persoanele implicate în deciziile de atribuire, ANI urmând să verifice informațiile respective cu datele pe care le deține privind interesele. Autoritatea contractantă ar urma să fie notificată apoi, în prealabil, cu privire la o posibilă problemă și, în ultimă instanță (în cazul în care nu s-au întreprins acțiuni corective), cazul ar putea fi notificat parchetului, spre anchetare. Într-o primă etapă, această procedură va fi limitată la contractele de achiziții publice care beneficiază de fonduri UE.⁶⁷

Acest proiect vizează evitarea existenței conflictelor de interese, reducându-se astfel riscurile comiterii de acte de corupție și pierderile de fonduri care ar rezulta, având în vedere și faptul că procedurile de recuperare sunt greoaie, îndelungate și ineficiente.⁶⁸ Va fi important să se respecte dreptul la protecția datelor cu caracter personal. Sistemul ar urma să fie extins la toate deciziile din domeniul achizițiilor. Îmbunătățirile viitoare s-ar putea extinde, de exemplu, la problema „ușilor rotative” dintre autoritățile contractante și societățile private de consultanță.⁶⁹

Specificațiile tehnice pentru achiziționarea acestui sistem informatic, „PREVENT”, au fost finalizate. Procedura de achiziții publice era prevăzută să înceapă la momentul redactării prezentului raport, urmând ca sistemul să devină operațional în prima jumătate a anului 2014.

⁶⁶[http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Hotarari_CNI_2013/2013-09-](http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Hotarari_CNI_2013/2013-09-01_StrategiaANI_PtrCombat&PrevAcumulAvNejust&ConflicteInterese&Incomp_2011-2014.pdf)

[01_StrategiaANI_PtrCombat&PrevAcumulAvNejust&ConflicteInterese&Incomp_2011-2014.pdf](http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Hotarari_CNI_2013/2013-09-01_StrategiaANI_PtrCombat&PrevAcumulAvNejust&ConflicteInterese&Incomp_2011-2014.pdf)

⁶⁷ Concret, acest sistem ar acoperi un număr limitat de conflicte potențiale, și anume existența unui grad de rudenie, până la gradul 3 (părinți, copii, frații și surori). Autoritățile publice ar fi obligate prin lege să introducă într-o bază de date comună toate întreprinderile care depun o ofertă. Acestea ar putea fi verificate cu declarațiile de interese. În urma detectării unui conflict de interese, ANI ar urma să emită un avertisment la adresa președintelui autorității care a lansat procedura de achiziții publice. Deși această persoană nu ar avea nicio obligație de a opri procedura, ar exista obligația ca aceasta să formuleze un răspuns și, în cazul în care nu face acest lucru, ar fi sesizate în acest sens organele de urmărire penală, care ar trebui să investigheze potențiala încălcare. Proiectul de lege care reglementează funcționarea sistemului ar prevedea, de asemenea, ca funcționarii publici să fie considerați responsabili de 20% din fondurile deturnate, ceea ce se consideră că va avea un efect disuasiv important.

⁶⁸ Conform serviciilor Comisiei, un alt punct slab al sistemului este că, în caz de fraudă, fondurile UE nu sunt aproape niciodată recuperate de la autorii fraudelor, ci de la bugetul de stat al României.

⁶⁹ Direcția de Integritate din cadrul ANAF ar putea avea un rol special în acest sens.

2.1.5. Cadrul juridic

ANI a purtat recent discuții cu Ministerul Justiției cu privire la o serie de modificări legislative. Aceste modificări ar putea include:

- dispoziții privind anularea contractelor de îndată ce un act de constatare privind un caz de conflict de interese devine definitiv. În prezent, așa cum s-a menționat mai sus, cadrul juridic prevede aplicarea automată a sancțiunilor ce vizează persoane particulare și care au fost aplicate în cazuri de incompatibilitate sau de conflict de interese (demiterea din funcție, interzicerea de a-și depune candidatura la alegeri etc.), dar contractele pe care le-a semnat o persoană aflată în situație de incompatibilitate sau de conflict de interese trebuie anulate printr-o procedură judiciară separată. În cazul în care contractul este anulat, recuperarea banilor ar rămâne în sarcina administrației care a suportat pierderea, dar persoanei care a participat la atribuirea contractului (care atunci când a semnat se afla în situația de incompatibilitate) i-ar reveni responsabilitatea financiară;
- anumite controale privind numirea funcționarilor în cazurile în care urmează să fie emis un act de constatare definitiv privind integritatea;
- facilitarea accesului la declarații;
- codificarea cadrului juridic existent, acest demers fiind în totalitate o inițiativă a ANI.

Începând cu vara anului 2013, Parlamentul a modificat normele privind incompatibilitățile. Primele modificări s-au axat asupra autorităților locale. S-a propus să se permită ca reprezentanți ai autorității locale, de regulă primarii, să dețină funcții în cadrul organismelor private, precum companiile de utilități publice, care încheie contracte cu autoritatea locală. În prezent, conform legii acest lucru este incompatibil. Această propunere a pornit de la o controversă, care a apărut în iulie 2013, după ce ANI a constatat că mai mulți primari erau membri ai consiliilor de administrație ale unor societăți (private) de utilități publice. Acest rol dual era interzis de legea privind incompatibilitățile⁷⁰, însă prezența primarilor în aceste întreprinderi a fost *recomandată* printr-o hotărâre de guvern din 2008.⁷¹ La început, conform declarațiilor publice, numărul de astfel de cazuri ar fi fost de ordinul sutelor, existând consecințe pentru un mare număr de primari, dar, în final, cifrele par să fie mai mici, fiind vorba probabil de 70 de cazuri. Ministerul Justiției nu a sprijinit această inițiativă de a scoate aceste cazuri din domeniul de aplicare al definiției conflictului de interese, aceasta neobținând majoritatea voturilor în Parlament.

O a doua inițiativă care ar diminua eficacitatea cadrului de integritate face parte dintre modificările la Codul penal, adoptate de Parlament în decembrie 2013, care au fost declarate neconstituționale de Curtea Constituțională în ianuarie 2014. Aceste modificări ar fi modificat definiția conflictului de interese, excluzând din sfera acestuia reprezentanții aleși prin vot și oficialii numiți în funcție, inclusiv membrii Parlamentului, primarii și funcționarii publici. Conform modificărilor, subiecții activi ai infracțiunii de conflict de interese ar fi doar personalul contractual al autorităților publice. Ar fi fost excluse din domeniul de aplicare al acestei dispoziții și actele administrative, ceea ce ar fi însemnat că acele cazuri de conflict de

⁷⁰ Legea nr. 161/2003 și Legea nr. 51/2006.

⁷¹ Hotărârea de guvern nr. 855/2008.

interese care se referă la decizii ale administrației publice ar trebui soluționate fără a se recurge la dreptul penal, existând consecințe substanțiale pentru cadrul de integritate din România.

2.2. Cadrul de integritate: Statutul deputaților și al senatorilor

În rapoartele anterioare privind MCV au fost semnalate două probleme importante privind abordarea de către Parlament a chestiunilor legate de integritate. Prima dintre acestea o constituie procedurile de ridicare a imunității parlamentare în ceea ce privește percheziția, arestarea și reținerea. A doua constă în necesitatea punerii în aplicare automate de către Parlament a hotărârilor judecătorești definitive, în special a celor care confirmă acte de constatare ale Agenției Naționale de Integritate.⁷² În acest sens, principiile clarității și punerii în aplicare automate au fost considerate elemente esențiale, care contribuie la evitarea faptului ca acțiunile membrilor Parlamentului să fie caracterizate de subiectivitate.

Un exemplu în acest sens îl constituie cazul din toamna anului 2012 ce privește un senator, referitor la care plenul Senatului a respins solicitarea ANI de a se pune capăt mandatului de senator, în ciuda hotărârii definitive pronunțate în acest sens de ICCJ⁷³. CSM a sesizat Curtea Constituțională (CCR) în acest sens, considerând că este vorba de un conflict de natură juridică între Curtea Supremă și Senat. CCR a decis, în unanimitate, că a existat într-adevăr un conflict juridic de natură constituțională între cele două instituții, declanșat de refuzul Senatului de a lua act de încetarea mandatului de senator, în conformitate cu hotărârea definitivă pronunțată de ICCJ.⁷⁴ Senatul a luat notă de decizia CCR. Persoana vizată și-a anunțat demisia din funcția de senator. Un caz mai recent este încă pendinte în Senat, ca urmare a unei decizii a CCR din noiembrie 2013 (a se vedea mai jos).

2.2.1. Noul Statut al deputaților și al senatorilor

Legea privind statutul deputaților și al senatorilor a făcut obiectul unor revizuri importante în cursul anului 2013.⁷⁵

În ianuarie 2013, Parlamentul a avut în vedere adoptarea de amendamente la statutul membrilor Parlamentului, schimbând procedura de ridicare a imunității în cazurile de percheziție, arestare sau reținere a parlamentarilor și privind urmărirea penală a foștilor

⁷² COM(2012) 410 final; COM(2013) 47 final.

⁷³ Inițial, în acest sens Senatul și-a asumat responsabilitatea pentru faptul că decisese, în primul rând, că senatorul în cauză nu se află în stare de incompatibilitate și a subliniat că în hotărârea definitivă a ICCJ nu se solicitase luarea vreunei sancțiuni juridice împotriva acestuia.

⁷⁴ Curtea Constituțională (CCR) a publicat motivația utilizată în cazul acestui senator. S-a precizat că prin votul Senatului împotriva revocării mandatului, acesta a încălcat ordinea juridică și statul de drept și a compromis buna funcționare a sistemului judiciar. Prin respingerea hotărârii definitive, Senatul a acționat la un nivel superior față de ICCJ (din punct de vedere ierarhic), ceea ce contravine statutului de drept. Motivația a fost publicată în Monitorul Oficial.

⁷⁵ În rapoartele anterioare privind MCV s-a recomandat Parlamentului să se bazeze pe noile norme pentru a adopta proceduri clare și obiective de suspendare a membrilor Parlamentului care fac obiectul unor hotărâri negative în materie de integritate sau a unor condamnări pentru acte de corupție și să se stabilească termene scurte pentru procesarea cererilor organelor de urmărire penală de ridicare a imunității membrilor Parlamentului, precum și să justifice în totalitate cazurile în care Parlamentul nu lasă procesul de asigurare a respectării legii să își urmeze cursul normal. COM(2012) 410 final; COM(2013) 47 final.

miniștri. Propunerile de modificare a Legii privind statutul deputaților și al senatorilor au inclus aspecte legate de: cererile de ridicare a imunității (în care trebuie să se precizeze temeiul juridic și motivele concrete pe care se bazează cererea), justificarea absențelor, încetarea mandatului (în cazul hotărârilor definitive privind incompatibilitatea), personalul care își desfășoară activitatea în birourile parlamentare (fiind interzis ca printre membrii personalului să se numere rude ale deputatului sau senatorului respectiv) și aspecte precum migrarea de la un partid politic la altul. Propunerea a fost trimisă spre consultare altor instituții politice și judiciare, inclusiv președinției.

După ce a fost dezbătut în comisiile parlamentare și în sesiuni plenare, în februarie 2013 a fost adoptat un prim text de către cele două camere ale Parlamentului. A fost sesizată Curtea Constituțională cu privire la acest proiect de lege, CCR statuând că o serie de dispoziții ale acestuia sunt neconstituționale.⁷⁶ După două decizii ale CCR urmate de reexaminarea proiectului de lege și de adoptarea acestuia de către cele două camere în martie, respectiv aprilie, CCR a fost din nou sesizată cu privire la statut.

În iulie 2013 a fost adoptată o versiune revizuită și finală a statutului⁷⁷. Acesta include următoarele dispoziții relevante:

- încetarea mandatului de deputat sau de senator în caz de incompatibilitate intră în vigoare fie în urma unei hotărâri a camerei competente, fie a unei hotărâri judecătorești definitive (articolul 7);
- incompatibilitățile sunt recunoscute în lege (articolul 16);
- în ceea ce privește incompatibilitățile și conflictele de interese, este prevăzută în statut o procedură de consultare și de colaborare cu ANI. Această instituție ar trebui consultată înainte de emiterea unui aviz; termenul în care ANI trebuie să prezinte un răspuns este de 5 de zile (articolul 17);
- articolul 24 stabilește termene-limită⁷⁸ pentru tratarea cererilor de arestare, reținere sau percheziționare a membrilor Parlamentului.

⁷⁶ Proiectul de lege a fost contestat de câteva ori la Curtea Constituțională: prima oară la 14 februarie 2013 de către 25 de senatori (Decizia CCR nr. 81 din 27.2.2013) și a doua oară la 21 martie 2013, de către 51 de deputați (Decizia CCR nr. 195 din 3.4.2013). A fost contestată pentru a treia și ultima oară de către Președintele României, la 26.4.2013, decizia finală a CCR fiind publicată la 19 iunie 2013, în Monitorul Oficial nr. 404 din 4.7.2013. Decizia admitea excepția de neconstituționalitate. De data aceasta, era contestat în special articolul 24, considerându-se că, acordându-i-se acces la o cerere de percheziție, de arestare sau de reținere, Camera își depășea competențele constituționale prin evaluarea unei astfel de cereri, substituindu-se puterii judiciare, deoarece ar însemna că deja ar judeca faptele penale atribuite deputatului, senatorului sau membrului guvernului în cauză. La publicarea deciziei, deși decizia CCR preciza caracterul obligatoriu și definitiv al acesteia, a existat o opinie separată, semnată de 4 judecători din cadrul CCR, în care se sublinia faptul că o cerere adresată Parlamentului ar trebui să includă o motivație minimă.

⁷⁷ Legea nr. 96/2006 (a doua revizuire), din 21.4.2006, republicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 459 din 25.7.2013, privind Statutul deputaților și al senatorilor.

⁷⁸ Cererea se supune spre adoptare plenului Camerei în termen de cel mult 5 de zile (de la depunerea raportului). Hotărârea Camerei se publică în Monitorul Oficial în termen de cel mult 3 zile de la adoptare.

În raportul anterior privind MCV, se recomandase, de asemenea, să se furnizeze o justificare completă dacă Parlamentul nu permite ca activitatea de asigurare a respectării legii să se desfășoare normal; în noua lege nu au fost incluse dispoziții prin care să se impună motivarea deciziilor de respingere a cererilor de ridicare a imunității.⁷⁹

Legea privind Statutul deputaților și al senatorilor va fi completată de norme de punere în aplicare și de un Cod de conduită al deputaților și al senatorilor.

La momentul redactării prezentului raport, normele de punere în aplicare nu fuseseră încă adoptate, astfel că schimbările introduse de statut nu sunt încă clare. Este posibil ca cele mai evidente îmbunătățiri să fie noile termene-limită stabilite.

Codul de conduită⁸⁰ este analizat în prezent în cadrul unei comisii speciale a Camerei Deputaților.⁸¹ Codul va fi adoptat ca anexă la Legea nr. 96/2006 care conține Statutul deputaților și al senatorilor și va avea același efect juridic. Președintele Camerei Deputaților a recunoscut faptul că este de dorit să existe o consultare a Agenției Naționale de Integritate, precum și să se analizeze practica din Parlamentul European.⁸²

Codul cuprinde o serie de principii generale ce privesc conduita parlamentarilor, precum respectarea interesului național și sporirea încrederii cetățenilor în procesul legislativ. Acesta include, de asemenea, dispoziții care impun prezentarea de declarații de avere și de interese. Aceasta include, de asemenea, dispoziții care să impună prezentarea declarațiilor de avere și de interese. Codul de conduită nu include cerința ca membrii Parlamentului să respecte independența justiției și să se abțină de la discreditația hotărârilor judecătorești și de la subminarea magistraților sau de la exercita presiuni asupra acestora.⁸³ În plus, s-au exprimat preocupări privind definirea în cod a incompatibilităților și a conflictelor de interese în locul unei trimeri la legile în vigoare, ceea ce ar putea genera confuzii în ceea ce privește legile în vigoare care se aplică deputaților și senatorilor.

În ansamblu, aceste modificări vor trebui evaluate din punct de vedere al impactului asupra cazurilor concrete, precum și din punct de vedere al numărului de cazuri care este probabil să fie afectat de modificări de tipul cele propuse în decembrie 2013 pentru Codul penal și Codul de procedură penală.

2.2.2. Cazuri recente

Necesitatea ca procedurile să fie mai clare a fost subliniată de reacția Parlamentului la cauzele înaintate în fața instanțelor care au confirmat actele de constatare ale ANI într-o serie de cazuri-cheie.

⁷⁹ Senatul nu a prezentat niciun fel de justificări nici atunci când, de exemplu, la scurt timp după încheierea verii, a refuzat să ridice imunitatea unui senator, cerută de DIICOT.

⁸⁰ <http://www.cdep.ro/proiecte/2013/500/60/5/pl879.pdf>

⁸¹ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?cam=2&idp=13809

⁸² Parlamentul a confirmat faptul că Statutul deputaților și al senatorilor se inspiră din Statutul deputaților în Parlamentul European.

⁸³ Rapoartele anterioare privind MCV includeau recomandări în acest sens [COM(2012) 410 final; COM(2013) 47 final].

După cum s-a menționat mai sus, în multe dintre cazurile de incompatibilitate tratate de ANI instanțele au confirmat actele de constatare ale acesteia. Unele dintre acestea au vizat membri ai Parlamentului, altele fiind în prezent în curs de soluționare la instanțe.⁸⁴ În plus, deciziile administrative de declarare a conflictelor de interese, inclusiv privind un deputat, au rămas definitive. De asemenea, o serie de anchete ale ANI au condus, de asemenea, la urmărirea penală a unor membri ai Parlamentului.

Un caz important recent se referă la o hotărâre a ICCJ de revocare din funcție a unui senator cu privire la care ANI a constatat că se află în situație de incompatibilitate. Senatul nu a luat nicio măsură.⁸⁵ În urma sesizării Curții Constituționale de către Consiliul Suprem al Magistraturii, aceasta a statuat că Senatul are competența necesară, prin lege, și că ar trebui să ia o decizie privind încetarea mandatului senatorului în cauză. De asemenea, trebuie remarcat faptul că este posibil să existe mai multe cazuri potențiale de incompatibilitate, astfel că acest caz va reprezenta un caz-test pentru Senat.

În decembrie 2013, ANI a evidențiat faptul că mai există un caz în care ICCJ a pronunțat o hotărâre definitivă statuând incompatibilitatea deputatului respectiv, caz cu privire la care Curtea Deputaților ar trebui să ia o decizie.

3. LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI LA NIVEL ÎNALT

Corupția rămâne o problemă majoră în România (a se vedea mai jos). Corupția la nivel înalt are consecințe speciale atât în sine, cât și în ceea ce privește percepția privind hotărârea autorităților române de a soluționa această problemă. În rapoartele anterioare privind MCV s-a evidențiat faptul că rezultatele pozitive înregistrate de instituțiile-cheie de luptă împotriva corupției au avut un impact benefic asupra consolidării eforturilor României de combatere a corupției.⁸⁶

3.1. Rezultatele obținute în ceea ce privește cazurile la nivel înalt – Înalta Curte de Casație și Justiție

Înalta Curte de Casație și Justiție a continuat să obțină rezultate în lupta împotriva cazurilor de corupție la nivel înalt pe parcursul întregului an 2013. Conducerea ICCJ a subliniat faptul că este important să se arate că principiul statului de drept se aplică chiar și în cazurile cele mai sensibile, astfel că reinvestirea directă a conducerii ICCJ în septembrie 2013 a consolidat capacitatea acesteia de a continua această abordare. Organizarea procedurii de numire de către Ministerul Justiției a permis evitarea perioadelor în care instituția să nu aibă președinte ori a unor perioade de interimat. Acest demers a respectat în mod clar recomandarea din raportul privind MCV din ianuarie 2013 conform căreia este esențial ca progresele obținute în lupta împotriva corupției la nivel înalt să fie menținute și de noua conducere a ICCJ.

⁸⁴ Acestea privesc 5 deputați și 1 senator (potrivit raportului intermediar pentru perioada 1 ianuarie – 15 octombrie 2013).

⁸⁵ Chiar dacă decizia de a nu lua măsuri pare să se bazeze pe faptul că incidentul s-a produs sub un alt mandat, ar trebui remarcat faptul că într-o serie de cazuri anterioare Parlamentul a revocat mandatul unui membru al Parlamentului împotriva căruia exista o hotărâre definitivă de incompatibilitate privind un mandat anterior (care nu fusese exercitat în Parlament).

⁸⁶ COM(2012) 410 final și COM(2013) 47 final.

ICCJ a raportat pentru anul 2013 un număr de cauze care este comparabil cu cifrele pe 2012. Secția Penală a soluționat, în primă instanță, 10 cauze de corupție la nivel înalt, iar completul de 5 judecători a soluționat, în ultimă instanță, 15 cauze de corupție la nivel înalt. Printre inculpați s-au numărat, de exemplu, un fost deputat, un fost senator, foști miniștri, un fost procuror și un fost judecător. Au mai fost finalizate cazuri și la începutul anului 2014, inclusiv cel privind un fost prim-ministru.

ICCJ a continuat să pună în aplicare măsuri organizatorice de prevenire a întârzierilor în procesele de corupție la nivel înalt.⁸⁷ Este important de remarcat că ICCJ a continuat, de asemenea, să propună soluții pentru lacunele procedurale care permit amânarea proceselor, acestea fiind anterior o caracteristică a cazurilor de corupție la nivel înalt. De exemplu, pe baza propunerii ICCJ, articolul 48 alineatul (1) din noul Cod de procedură penală a fost modificat, prevăzându-se faptul că instanța de fond își menține competența *ratione personae* chiar și atunci când inculpatul nu mai are un statut care impune examinarea cazului de către ICCJ, odată ce rechizitoriul a fost citit în fața instanței (etapa inițială a procesului în primă instanță). De asemenea, ICCJ monitorizează îndeaproape cazurile în care termenul de prescripție ar putea fi atins mai devreme, ca urmare a intrării în vigoare a noului Cod penal.

Menținerea completelor de cinci judecători pentru cauzele judecate în ultimă instanță, aspect care a fost pus în discuție la începutul anului, nu a avut niciun impact perceptibil asupra evoluției cauzelor.⁸⁸

De la sfârșitul anului 2011, CSM monitorizează, de asemenea, perioada de timp necesară judecării cauzelor de corupție la nivel înalt, fiind prezentat un raport bianual de către Inspecția Judiciară.

3.2. Direcția Națională Anticorupție (DNA)

3.2.1. Cadrul juridic

Responsabilitățile DNA au fost regândite și anchetarea cazurilor de infracțiuni ce privesc evaziunea fiscală, fraudă și infracțiunile vamale care cauzează un prejudiciu mai mic de 1 milion de euro au fost eliminate din competența DNA. Acest lucru ar trebui să permită DNA să se axeze și mai mult pe cazurile de corupție la nivel înalt și mediu.⁸⁹

O altă schimbare importantă în ceea ce privește instituțiile de luptă împotriva corupției, inclusiv DNA, va consta în intrarea în vigoare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală, la 1 februarie 2014. Acest lucru ar trebui să ducă la accelerarea soluționării cauzelor și la îmbunătățiri de natură procedurală (de exemplu, privind utilizarea mijloacelor speciale de investigare). Conducerea DNA și membrii personalului acesteia se pregătesc intens pentru intrarea în vigoare a codurilor și studiază în detaliu dispozițiile acestora.⁹⁰

⁸⁷ ICCJ a soluționat cu succes cauze care vizau un număr mare de inculpați, inclusiv cauze ce vizau peste 100 de inculpați.

⁸⁸ COM(2013) 47 final, p. 9.

⁸⁹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63 din 19.6.2013.

⁹⁰ DNA și DIICOT au identificat câteva dispoziții pe care le consideră problematice și care ar dori să fie modificate înainte de intrarea în vigoare a noilor coduri (a se vedea nota de subsol 22).

De asemenea, DNA efectuează în prezent o analiză a cazurilor de corupție la nivel înalt în privința cărora există riscul de expirare a termenului de prescripție de la intrarea în vigoare a noului Cod penal, prevăzută pentru luna februarie 2014.⁹¹

La 10 decembrie 2013, Parlamentul României a adoptat o serie de modificări la Codul penal care ar avea consecințe directe asupra luptei împotriva corupției, atât asupra corupției la nivel înalt, cât și a micilor acte de corupție.⁹² Prin aceste modificări se numără excluderea din definiția „funcționarului public” din Codul Penal a președintelui României, a membrilor Parlamentului și a persoanelor care exercită o profesie liberală (cum ar fi avocații, notarii, executorii judecătorești). Drept urmare, se pare că aceștia nu ar mai putea face obiectul acuzațiilor de comitere de infracțiuni care sunt definite ca fiind comise de „funcționari publici”, cum ar fi, de exemplu, luarea de mită, abuzul în serviciu și traficul de influență. Rapoartele privind MCV au subliniat în mod constant importanța asigurării faptului că măsurile de luptă anticorupție au o sferă de aplicare completă.⁹³ De asemenea, autoritățile române au remarcat faptul că, în conformitate cu definiția funcționarilor publici din Convenția ONU privind corupția, funcționarii publici fac obiectul normelor în materie de corupție la fel ca orice persoană care deține o funcție legislativă, executivă, administrativă sau judiciară într-un stat care este parte la convenție, indiferent dacă este numită sau aleasă prin vot.⁹⁴

Printr-o altă dispoziție se modifica regimul prescripției, ceea ce ar fi redus substanțial termenele de prescripție. În rapoartele privind MCV s-au prezentat adesea observații referitoare la regimul prescripției din România,⁹⁵ care include o dispoziție oarecum neobișnuită, prin care termenul de prescripție nu este întrerupt decât atunci când se pronunță o hotărâre judecătorească definitivă. Alte dispoziții importante includeau redefinirea conflictului de interese, pentru ca o gamă largă de categorii de persoane să fie exonerate de răspunderea penală (a se vedea mai sus).

La 15 ianuarie 2014, în urma a trei sesizări a CCR (una din partea judecătorilor din cadrul ICCJ și două din partea reprezentanților PDL), Curtea Constituțională a statuat că modificările sunt neconstituționale, pe motiv că încalcă dispoziții din Constituție referitoare la obligația respectării statului de drept, a Constituției, a principiului egalității în drepturi, precum și la respectarea obligațiilor ce decurg din tratatele internaționale și a obligației respectării Constituției și a legilor în ceea ce privește claritatea și previzibilitatea normelor și accesul la

⁹¹ DNA a identificat 22 de cazuri. DIICOT a efectuat o evaluare similară și a concluzionat că ar putea fi afectate 7 dintre dosarele sale.

⁹² Poziția instituțională adoptată de Consiliul Superior al Magistraturii în sesiunea sa plenară din 10 decembrie 2013; declarația publică Nr. 1145/VIII/3 a DNA.

⁹³ De exemplu, una dintre recomandările din raportul din iulie 2012 era: „*adoptarea unor proceduri clare prin care să se prevadă demisia parlamentarilor împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri definitive privind incompatibilitatea sau conflicte de interese ori care au fost condamnați definit într-un caz de corupție la nivel înalt*”, COM(2012) 410 final.

⁹⁴ Articolul 2: În sensul prezentei convenții: (a) „funcționar public” înseamnă: (i) orice persoană dintr-un stat care este parte la convenție și care deține o funcție legislativă, executivă, administrativă sau judecătorească, indiferent dacă este numită sau aleasă prin vot, indiferent dacă ocupă permanent sau temporar funcția respectivă, indiferent dacă este remunerată sau nu și indiferent de vechimea în funcție a persoanei în cauză.

⁹⁵ COM(2012) 410 final.

justiție.⁹⁶ La momentul redactării prezentului raport, Parlamentul nu se pronunțase cu privire la intențiile sale viitoare.

3.2.2. Capacitate instituțională

DNA consideră că ar beneficia de pe urma înființării unei structuri specializate în cadrul său care să efectueze investigații financiare. Acest lucru ar contribui la creșterea gradului de recuperare a activelor provenite din infracțiunile de corupție și la asigurarea aplicării eficace a noilor dispoziții privind confiscarea extinsă. Volumul de muncă al procurorilor din cadrul DNA care investighează infracțiuni economice este extrem de mare (aproximativ 120 de cazuri/procuror). Conform DNA, o astfel de structură ar avea nevoie, de asemenea, de capacități de investigare proprii, în special pentru a evita scurgerea informațiilor. În acest scop, DNA a solicitat în septembrie 2013 Ministerului Justiției să îi aloce posturi suplimentare, și anume 50 de posturi de ofițeri și de agenți de poliție judiciară. Această cerere a primit aviz favorabil din partea Consiliului Superior al Magistraturii.

3.2.3. Bilanț

DNA a continuat să obțină pe parcursul întregului an 2013 rezultate pozitive în ceea ce privește investigarea cazurilor de corupție la nivel înalt, înregistrându-se o creștere semnificativă a numărului de trimeri în judecată și a numărului de urmăriri penale încheiate cu succes. Această tendință a continuat chiar și în cursul unei perioade de incertitudine în ceea ce privește conducerea DNA (a se vedea mai sus). Faptul că procurorii DNA vor să își apere instituția poate fi considerat un semn pozitiv al angajamentului acestei organizații de a-și îndeplini misiunea.

Conform DNA, în 2013 a înregistrat 270 de rechizitorii, fiind trimise în judecată 1 073 de persoane, inclusiv 1 deputat care este membru al Parlamentului European, 5 deputați, dintre care un viceprim-ministru, 1 senator care este înalt funcționar în cadrul Ministerului Apărării Naționale, 1 ministru care în prezent este membru al Parlamentului European, precum și numeroși înalți funcționari publici, polițiști și magistrați. 40 dintre aceste cazuri de trimitere în judecată vizează cazuri de fraudă împotriva bugetului UE.⁹⁷ Pentru a recupera prejudiciul sau pentru a asigura confiscarea de către instanțe a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, procurorii au dispus luarea unor „măsuri asigurătorii”⁹⁸ cu privire la diverse active, suma totală a acestora fiind ide aproximativ 250 de milioane EUR.

În cursul aceleiași perioade de referință, au fost pronunțate 244 de condamnări definitive împotriva a 1 051 de inculpați în cazuri înaintate de DNA. Mulți dintre aceștia erau, de asemenea, persoane importante, inclusiv 1 senator, 1 deputat, 2 miniștri, precum și numeroși înalți funcționari publici, polițiști și magistrați. Marea majoritate a pedepselor au constatat în pedepse cu închisoarea. Cu toate acestea, au fost pronunțate și un număr mare de condamnări cu suspendare (a se vedea mai jos). Acest lucru, la care s-au adăugat rezultatele modeste în ceea ce privește recuperarea prejudiciilor financiare aduse statului în cazurile de corupție,

⁹⁶ COMUNICAT DE PRESĂ AL CURȚII CONSTITUȚIONALE A ROMÂNIEI, 15 ianuarie 2014, <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>

⁹⁷ Cu toate acestea, se pare că Departamentul pentru lupta antifraudă sesizează DNA cu mai puține cazuri.

⁹⁸ Este vorba de măsuri de sechestrare, măsuri de confiscare temporară a banilor sau a altor active, măsuri care vor fi înlocuite de hotărârile judecătorești de confiscare sau de obligare a inculpatului să repare prejudiciul cauzat.

precum și numărul limitat⁹⁹ de confiscări ar putea afecta efectul disuasiv al acțiunii ADN, în ciuda numărului mare de trimeri în judecată și de condamnări definitive.

Pentru aceeași perioadă de referință, DNA raportează, de asemenea, 34 de hotărâri definitive de achitare privind 79 de inculpați, cu toate că, în cazul a 6 inculpați, instanțele au hotărât aplicarea unei amenzi administrative. Acest lucru reprezintă o mică reducere a procentului cauzelor în care s-a pronunțat o hotărâre de achitare.

3.3. Alte instituții-cheie

Lupta împotriva corupției nu reprezintă atribuția principală a Direcției de Investigare a Cazurilor de Crimă Organizată și de Terorism (DIICOT), însă activitatea acestora de combatere a infracțiunilor grave comise de grupări de criminalitate organizată include, adesea, investigarea corupției ca mijloc de facilitare. Acest lucru se poate întâmpla în categoria „infracțiuni împotriva siguranței statului”, dar și, de exemplu, în ceea ce privește contrabanda sau traficul pe scară largă practicat de grupări de criminalitate organizată. DIICOT a raportat că a tratat 32 de cazuri de criminalitate organizată legate de acte de corupție, care au dus la trimiterea în judecată a 25 de funcționari publici.

Cooperarea dintre DNA și DIICOT este un aspect important și eventualele conflicte de competență sunt tratate în mod pragmatic, instituția care a primit prima plângerea preluând cazul respectiv, existând posibilitatea unui arbitraj de către procurorul general, dacă este necesar.

3.4. Confiscarea extinsă

Ministerul Justiției a raportat că Legea din 2012 privind confiscarea extinsă a fost aplicată de către organele de urmărire penală între 1 ianuarie și 1 septembrie 2013 în 34 de cazuri, pentru a se dispune măsuri provizorii, în vederea aplicării confiscării extinse.¹⁰⁰ Cazurile vizau, de exemplu, infracțiuni de corupție și/sau infracțiuni asimilate corupției, fraudei fiscale, contrabandei și spălării de bani. Pentru a se dispune confiscarea extinsă, trebuie să existe motive rezonabile pentru a crede că activele sunt legate de infracțiuni. Trebuie să existe cel puțin o procedură penală inițiată.

Prima hotărâre judecătorească în primă instanță privind confiscarea extinsă (de la introducerea dispozițiilor relevante în Codul penal în aprilie 2012) a fost pronunțată în martie 2013 de Tribunalul Timiș, într-o cauză de corupție. În cauza respectivă s-a făcut recurs, acesta fiind în prezent pe rol la Înalta Curte de Casație și Justiție.

În iunie 2013, ICCJ a pronunțat o hotărâre definitivă de confiscare extinsă a două apartamente care fuseseră achiziționate de către inculpatul respectiv, un polițist care fusese condamnat pentru trafic de influență.

⁹⁹ În cazurile în care au fost pronunțate hotărâri definitive de condamnare în cursul perioadei de referință, instanțele au decis confiscarea unei sume totale de aproximativ 2 600 000 EUR, precum și a unor bunuri imobile și a unor vehicule.

¹⁰⁰ Parchetele – 14 cazuri, DIICOT – 26 de cazuri, DNA – 4 cazuri.

Confiscarea extinsă rămâne în continuare o procedură relativ rară și percepția este că va fi nevoie de timp pentru ca procurorii și judecătorii să se familiarizeze cu aplicarea acesteia.¹⁰¹ Contribuțiile din partea ICCJ, comunicarea hotărârilor ICCJ, sprijinul din partea Procurorului General, precum și formarea au fost identificate drept posibile modalități de îmbunătățire a aplicării legii privind confiscarea extinsă.

3.5. Spălarea banilor

Conform Oficiului Național de Prevenire și Combateră a Spălării Banilor, 70 % dintre cazurile de spălare a banilor sunt legate de evaziunea fiscală, o parte din restul cazurilor fiind legate de acte de corupție. Nu au fost prezentate cifre specifice privind cazurile de spălare de bani legate de acte de corupție, însă Oficiul a subliniat buna cooperare pe care a avut-o cu DNA.

3.6. Practica judiciară

3.6.1. Pedepsele

Un aspect important îl reprezintă efectul disuasiv și consecvența pedepselor. ICCJ a continuat să elaboreze orientări privind stabilirea pedepselor, vizând mita pasivă, precum și traficul pasiv și activ de influență. Aceste orientări au fost aprobate de Secțiunea penală a ICCJ, au fost trimise spre consultare tuturor curților de apel și, după această consultare, au fost publicate pe site-ul internet al ICCJ.¹⁰²

În majoritatea cazurilor instrumentate de DNA, inculpații au fost condamnați la pedeapsa cu închisoarea, dar în multe cazuri executarea pedepsei a fost suspendată.¹⁰³ În perioada ianuarie-octombrie 2013, au fost pronunțate 179 de condamnări definitive împotriva a 857 de inculpați în cauze instrumentate de DNA. 853 dintre acești inculpați au fost condamnați la pedepse cu închisoarea. Din cele 853 de pedepse cu închisoarea:

- în cazul a 22,2 % (189 de pedepse) s-a hotărât executarea pedepsei cu închisoarea;
- în cazul a 77,8 % (664 de pedepse) s-a hotărât suspendarea executării pedepsei (fie suspendarea condiționată a executării, fie suspendarea sub supraveghere a executării).

Procentul de pedepse cu suspendarea executării a fost deosebit de mare la nivelul curților de apel, respectiv 88 % dintre pedepse (și anume, 141).¹⁰⁴ Acest procent a fost mare și la nivelul ICCJ însăși, respectiv 75 % dintre pedepse (și anume, 512).¹⁰⁵

¹⁰¹ Se pare că unii procurorii au temeri legate de o eventuală răspundere penală în cazul unei aplicări greșite a legii.

¹⁰² Instrumentele de asigurare a unificării jurisprudenței, cum ar fi recursul în interesul legii, nu reglementează nivelul pedepselor, ci doar chestiuni de drept.

¹⁰³ Desigur, sistemul negocierii capetelor de acuzare poate influența natura pedepsei.

¹⁰⁴ Spre comparație, procentul pedepselor cu suspendarea executării la nivelul tribunalelor a fost de 33 % (numărul cauzelor soluționate la nivelul tribunalelor este mai mic însă).

¹⁰⁵ Cu toate acestea, dintre cele 512 de condamnări definitive pronunțate/menținute de ICCJ, 308 de condamnări vizau 308 de inculpați într-un singur caz. Dacă se scoate acest caz din statistici, procentele aferente ICCJ ar fi de 47 % de condamnări în care s-a hotărât executarea pedepsei cu închisoarea și 53 % de condamnări în care s-a hotărât suspendarea executării pedepsei.

3.6.2. *Durata procedurilor*

DNA a raportat faptul că procedurile au fost mai rapide și a menționat două cauze la nivel înalt instrumentate împotriva unui ministru și a unui judecător în care procedurile au fost finalizate în 4-6 luni de la rechizitoriu. Din cele 205 de cazuri în care s-au pronunțat hotărâri definitive în perioada ianuarie - octombrie 2013, majoritatea (aproximativ 73 %) au fost soluționate în mai puțin de 4 ani (majoritatea acestora au fost soluționate în termen de 2 ani), iar 11 % au fost soluționate în mai puțin de 5 ani. Restul, reprezentând aproximativ 15 %, au fost finalizate în 5-10 ani.

Faptul că durează mult până când sunt soluționate anumite cauze este explicat de DNA prin existența unor circumstanțe specifice, cum ar fi necesitatea de a audia un număr foarte mare de învinuiți și/sau de martori sau prin introducerea mai multor căi de atac. Problemele înregistrate în cauzele soluționate în trecut, în care puteau exista amânări succesive ca urmare a unei excepții de neconstituționalitate sau a absenței avocatului apărării, au fost în mare parte soluționate. În primul caz, se poate spune că datorită faptului că excepția de neconstituționalitate nu mai implică suspendarea procedurilor judiciare s-a obținut o reducere semnificativă a invocării acesteia. În cazul absenței avocaților apărării, a fost instituită în cadrul ICCJ o echipă de avocați din oficiu pentru a-i înlocui pe avocații apărării absenți în procesele de nivel înalt.

3.6.3. *Pensiile de serviciu speciale ale magistraților*

O serie de magistrați au fost implicați în cazuri de corupție, fiind trimiși în judecată de DNA și condamnați de ICCJ, însă condamnările pronunțate de ICCJ în acest domeniu au fost identificate drept un domeniu în care se poate obține mai multă consecvență. În trecut, o dificultate suplimentară o reprezenta faptul că magistraților găsiți vinovați de săvârșirea de acte de corupție nu le erau afectate pensiile speciale preferențiale. Ministerul Justiției a propus o lege privind pierderea de către magistrați a dreptului la „pensia de serviciu” specială în cazul condamnării definitive pentru comiterea din culpă a unei infracțiuni de drept penal, inclusiv a unor acte de corupție. Proiectul de lege a fost aprobat de CSM și aprobat de Camera Deputaților. La momentul redactării prezentului raport, acesta fusese prezentat Senatului.

3.7. **Abordarea politică în ceea ce privește corupția la nivel înalt**

3.7.1. *Normele privind demisia miniștrilor*

Constituția României conține dispoziții clare privind răspunderea membrilor Guvernului. În special, articolul 109 alineatul (2) prevede că „Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.”

În ceea ce privește membrii Parlamentului, atunci când aceștia sunt și miniștri, este necesară aprobarea Parlamentului pentru a începe o anchetă. Atât DNA, cât și DIICOT au subliniat existența unor incertitudini și întârzieri în ceea ce privește acest proces.

3.7.2. *Practica recentă*

În raportul privind MCV din ianuarie 2013 se recomandă României „să asigure aplicarea rapidă a normelor constituționale privind suspendarea miniștrilor în cazul trimiterii lor în

judecată”. Se pare că acele cazuri care implică miniștri în exercițiu au fost tratate în mod diferit și că nu reiese nicio tendință clară.

În unul dintre cazuri, trimiterea în judecată a unui ministru de către DIICOT a condus la demisia acestuia. Cu toate acestea, inițierea procedurilor de ridicare a imunității pentru investigarea suspectului respectiv a fost respinsă de către Parlament, deși organele de urmărire penală considerau că există suficiente probe pentru deschiderea cazului.¹⁰⁶ În alt caz la nivel înalt, în care suspectul a fost pus sub acuzare pentru comiterea de fraude electorale, nu se luase nicio măsură la momentul redactării prezentului raport. Într-un al treilea caz, o hotărâre în primă instanță pronunțată de ICCJ a dus la demisia imediată a inculpatului.

4. LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI DE LA TOATE NIVELURILE

În sondajele privind percepția opiniei publice, corupția este evidențiată în mod constant ca o problemă gravă a României¹⁰⁷¹⁰⁸. Mai multe rapoarte succesive privind MCV au subliniat necesitatea unor acțiuni hotărâte și susținute la toate nivelurile¹⁰⁹.

4.1. Strategia Națională Anticorupție (SNA)

Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2012-2015 continuă să se dezvolte. Aceasta include activități legate de monitorizarea punerii în aplicare, în special prin intermediul evaluărilor *inter pares* la care au participat ONG-uri, în ultimul trimestru al anului 2013. Pe baza unei evaluări a riscurilor, fiecare instituție care face obiectul SNA trebuie să definească și să aplice norme de disciplină și standarde de control intern cu privire la integritate, la etică și la funcțiile vulnerabile. Din reexaminările și monitorizarea efectuate se pare că nu există o abordare comună cu privire la evaluarea riscurilor¹¹⁰ și că instituțiile aplică o serie de norme și standarde diferite. Instituțiile care nu cooperează nu sunt sancționate, deși există o listă neagră a celor care nu și-au publicat rapoartele.

Punerea în aplicare a SNA este monitorizată de misiuni de evaluare tematică, care au loc la nivel local și central. Există, de asemenea, și un portal dedicat SNA, care oferă posibilitatea de a raporta date privind indicatorii măsurilor preventive, precum și autoevaluări ale instituțiilor publice.¹¹¹ S-au înregistrat progrese și în ceea ce privește participarea autorităților locale la SNA, din cele 3 177 de unități administrative 2 532 desemnând persoane de contact pentru activitățile legate de punerea în aplicare a SNA.

4.2. Exemple de luptă împotriva corupției

4.2.1. Lupta împotriva corupției la nivel mic și mediu

Micile acte de corupție sunt recunoscute ca fiind o problemă în multe domenii (fiind solicitate diverse tipuri de „plăți informale”).¹¹² Abordarea acestei probleme trebuie făcută atât prin

¹⁰⁶ COM(2013) 47 final, p. 7.

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

¹⁰⁸ <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

¹⁰⁹ COM(2012) 410 final și COM(2013) 47 final.

¹¹⁰ Instrumentul de evaluare a riscurilor care a fost deja introdus de Direcția Generală Anticorupție în 2009 ar putea constitui o bună bază, conform opiniei unor experți independenți consultați de Comisie.

¹¹¹ <http://sna.just.ro/Paginăprincipală.aspx>

¹¹² Unele întreprinderi consultate de Comisie raportează o ușoară scădere a cererilor de mită, de exemplu în cursul inspecțiilor efectuate de către organisme publice.

măsuri de prevenire, cât și prin urmărirea penală efectivă a cazurilor de corupție, lupta împotriva micilor acte de corupție fiind una dintre prioritățile declarate ale Procurorului General.

Ministerul Public a raportat că numărul cauzelor soluționate în 2013 a crescut cu aproximativ 9 % comparativ cu o perioadă de referință similară din 2012. Numărul trimiterilor în judecată a crescut cu aproximativ 15 %, iar numărul inculpaților trimiși în judecată a crescut cu aproximativ 22 %. Cu toate acestea, experții consultați de Comisie au considerat aceste cifre a fi mici, în special în comparație cu răspunsurile din sondajele privind percepția opiniei publice referitoare la prevalența corupției.

De asemenea, Procurorul General a redeschis decizii de netrimitere în judecată a unor inculpați acuzați de conflict de interese și, în cele din urmă, a anulat unele dintre aceste decizii. În trecut, ANI și alte instituții au evidențiat faptul că organele de urmărire penală nu au acordat atenție luptei împotriva conflictelor de interese.

Strategia Națională Anticorupție are și o componentă locală, sub formă de „grupuri operative” locale din care fac parte toți corespondenții din diferite administrații, de la, de exemplu, paza de coastă și poliție, la școli și case de pensii. Există platforme pentru efectuarea de schimburi de cele mai bune practici în ceea ce privește identificarea riscurilor și măsurile preventive.

Unele dintre cauzele care stau la baza micilor acte de corupție, cum ar fi salariile mici, sunt greu de eliminat, însă unele autorități române care își desfășoară activitatea în acest domeniu au identificat măsuri concrete pentru a descuraja practicile de corupție. Iată câteva exemple: verificarea numerarului înainte ca polițiștii și ofițerii vamali să intre în tură și la încheierea acesteia, amplasarea de camere video în vehiculele de patrulare, programarea aleatorie a candidaților care doresc să susțină examenul pentru obținerea permisului de conducere, supravegherea video și rotația personalului din primării a căror activitate implică primirea de plăți în numerar și un sistem care permite urmărirea online a cererilor administrative, pentru a limita contactul fizic dintre cetățeni și funcționarii publici. Utilizarea tehnologiei și sporirea transparenței au fost identificate drept factori generali care pot contribui la lupta împotriva corupției.

4.2.2. *Administrația publică*¹¹³

Au fost adoptate măsuri suplimentare pentru consolidarea capacității administrative a Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) de luptă împotriva corupției și a evaziunii fiscale, în special prin crearea Direcției Generale Antifraudă Fiscală (DGAF) în cadrul ANAF. Aceasta va oferi asistență tehnică specializată procurorilor în efectuarea urmăririlor penale, în cazurile referitoare la infracțiuni economice și financiare. În acest scop, inspectorii antifraudă din acest departament sunt detașați la parchete.

Au fost extinse semnificativ prerogativele Direcției Generale Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, care a obținut în ultimii ani rezultate pozitive în lupta împotriva corupției în cadrul ministerului. Guvernul a propus să se extindă competența sa de prevenire și luptă împotriva corupției și la alte ministere, însă această propunere nu a fost

¹¹³ Nu este vorba de o listă exhaustivă, ci de una care reflectă cazurile concrete prezentate în cadrul misiunilor experților privind MCV.

acceptată de puterea legislativă. DGA are în prezent și o linie telefonică, care este pusă gratuit la dispoziția cetățenilor pentru a raporta infracțiuni de corupție.¹¹⁴

4.2.3. *Proiecte*

Proiectele anticorupție specifice, de exemplu cele din cadrul ministerelor Educației, Sănătății, Justiției și Dezvoltării Regionale, precum și cele din cadrul ANAF au continuat. Un element important l-a constituit formarea funcționarilor publici, ilustrând creșterea accentului asupra prevenirii în lupta împotriva corupției.

Următoarele proiecte susținute de ONG-uri românești și de UE servesc drept exemplu în acest sens:¹¹⁵

Ministerul Educației: Timp de mulți ani fraudă nu a fost considerată o prioritate, dar importanța acesteia a crescut ca urmare a scandalurilor din învățământul superior, ca de exemplu în urma obținerii frauduloase a unor diplome de medic (caz care a dus la pedepse cu închisoarea). Continuă să fie identificate cazuri de corupție, atât de către DNA, cât și de către Ministerul Educației, însă la scară mică, din punct de vedere statistic. A fost promovată utilizarea camerelor video în sălile de examen și pentru transmiterea subiectelor de examene se utilizează un sistem de transport securizat. În septembrie 2013 a fost adoptată Strategia Anticorupție în Educație, pentru care s-a acordat sprijin financiar. Ministerul examinează posibilitatea revizuirii programei de învățământ pentru a include aspecte legate de corupție și a invitat magistrați să vorbească în școli.

Ministerul Sănătății: este recunoscută necesitatea de a lupta împotriva corupției atât în ceea ce privește „plățile informale”, cât și achizițiile publice, iar sectorul sănătății pare a fi unul dintre cele mai problematice din România. A fost efectuat un studiu privind corupția în cadrul serviciilor de sănătate, cu sprijinul fondurilor UE. Acesta a arătat faptul că societăți care furnizează bunuri destinate spitalelor „se organizează în carteluri” și că se percep plăți abuzive pentru infrastructură (bunurile contractate sunt facturate la un preț excesiv sau acestea nu sunt furnizate). „Plățile informale” sunt larg răspândite, cu câteva excepții (serviciile de urgență, de exemplu). Pentru achizițiile publice a fost instituită o agenție centrală pentru achiziții publice pentru sănătate, care a permis deja realizarea de economii substanțiale (stenturi, consumabile, vaccinuri, ambulanțe etc.).

4.2.4. *Societatea civilă*

Societatea civilă din România joacă un rol important în promovarea luptei împotriva corupției și în schimbarea practicilor, atât prin documentarea și evidențierea problemelor, cât și prin acordarea de sprijin și de expertiză pentru proiecte anticorupție concrete.

4.3. **Achizițiile publice**

4.3.1. *Modificări instituționale și juridice*

Magistrații și agenții economici implicați în achizițiile publice din România raportează că raționalizarea legislației și asigurarea unei mai mari stabilități reprezintă aspecte-cheie în ceea ce privește achizițiile publice. Mai multe ONG-uri, întreprinderi și experți independenți au

¹¹⁴ Între 2009 și august 2013 au fost primite 40 889 de apeluri.

¹¹⁵ Nu este vorba de o listă exhaustivă, ci de una care reflectă cazurile concrete prezentate în cadrul misiunilor experților privind MCV.

raportat faptul că procedurile de achiziții publice sunt încă vulnerabile la corupție. Chiar dacă acest lucru nu reprezintă o problemă care se întâlnește doar în România, trebuie acordată o atenție deosebită capacității administrației de a gestiona procedurile de achiziții publice, în special la nivel local. De asemenea, procedurile de asigurare a prevenirii în amonte a corupției sunt extrem de importante în achizițiile publice.

În ceea ce privește cazurile penale ce privesc achizițiile publice, pe lângă cele care țin de competența DNA, Ministerul Public a raportat că în perioada ianuarie - octombrie 2013 au fost soluționate 109 cazuri. Au existat cinci trimiteri în judecată, ceea ce a dus la inițierea unei acțiuni în justiție împotriva a 23 de inculpați. 8 dintre aceștia au fost arestați preventiv. Pe parcursul întregii perioade de raportare, instanțele au pronunțat 3 hotărâri nedefinitive de condamnare, prin care au fost condamnați 6 inculpați, și 1 hotărâre nedefinitivă de achitare.

Un aspect important în ceea ce privește achizițiile publice îl va constitui consolidarea cooperării dintre Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP), ANI și alte autorități administrative și judiciare, în vederea prevenirii și identificării conflictelor de interese. Acest lucru este deosebit de important în contextul noului sistem propus de control *ex ante* privind conflictele de interese, care urmează să fie implementat de ANI (a se vedea mai sus).¹¹⁶

Nu este clar care va fi impactul Legii privind descentralizarea, adoptată de Guvernul României în noiembrie 2013, asupra luptei împotriva corupției de la nivel local. Descentralizarea în sine poate avea un impact pozitiv și nu constituie un aspect cu o relevanță directă pentru MCV. Cu toate acestea, în conformitate cu Raportul anual al ANI pe 2012¹¹⁷, un număr semnificativ al cazurilor de conflicte de interese și de incompatibilitate evaluate de ANI au avut loc la nivelul administrației locale. Acest lucru confirmă experiența din alte state membre și evidențiază necesitatea ca transferul responsabilităților să fi însoțit de măsuri specifice, pentru a evalua riscul de corupție.

4.4. Recuperarea activelor

Rata de recuperare, care să asigure faptul că hotărârile instanțelor cu consecințe financiare se concretizează în recuperarea la bugetul de stat a fondurilor respective, rămâne foarte scăzută. Conform estimărilor, Biroul pentru recuperarea creanțelor (BRC) recuperează mai puțin de 10 % din activele notificate de către instanțe.

În cauzele penale, statul poate recupera prejudiciile sau o parte din acestea numai prin confiscarea activelor găsite în cursul procedurii penale. Majoritatea sancțiunilor financiare impuse de instanțe constau în acoperirea prejudiciilor, dar se pare că autoritățile publice responsabile de recuperarea acestora nu își susține drepturile în aceste cazuri decât arareori.

În ceea ce privește contractele de achiziții publice, în caz de fraudă va fi impusă o corecție financiară de către autoritatea de gestionare, pe care contractantul va trebui să o ramburseze.

¹¹⁶ Au fost semnate memorandumuri între ANRMAP și ANI: la 30 ianuarie 2013 privind implementarea unui sistem informatic integrat pentru prevenirea și identificarea situațiilor care determină un conflict de interese, iar la 10 aprilie 2013 cu privire la asigurarea unui mecanism eficient de verificare *ex ante* a conflictului de interese în procesul de atribuire a contractelor de achiziții publice.

¹¹⁷ http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Rapoarte/Raport_ActivitateaANI_Anul2012_CfLegii544_2001.pdf

Recuperarea acestor sume este o chestiune administrativă și se pare că sunt reduse la număr situațiile în care aceste cazuri sunt susținute și se asigură recuperarea de către autoritățile publice și de către executorii judecătorești. În astfel de circumstanțe, procedurile ar trebui să se aplice în mod automat, lucru care nu se întâmplă, de unde rezultă necesitatea organizării unor activități de formare și de sensibilizare. Curtea de Conturi are, de asemenea, un rol în acest sens.

În vederea îmbunătățirii rezultatelor în materie de recuperare a activelor, autoritățile române au identificat unele aspecte prioritare: dezvoltarea capacităților instituționale de gestionare a activelor, numirea în cadrul parchetelor a 280 de ofițeri care să efectueze anchete financiare, consolidarea cooperării internaționale prin intermediul BRC și asigurarea respectării legislației relevante privind confiscarea extinsă și vânzarea într-o etapă timpurie a activelor mobile. Într-un studiu recent, finalizat în iulie 2013, au fost identificate, de asemenea, o serie de deficiențe în ceea ce privește capacitatea autorităților române de a confisca și de a recupera produsele provenite din săvârșirea de infracțiuni.¹¹⁸ Studiul include, de asemenea, o serie de recomandări pentru a se obține îmbunătățiri în acest sens.

Comparativ cu aceeași perioadă din 2012, numărul de cereri primite de BRC din România s-a dublat în 2013 (88 față de 43). Se constată, de asemenea, existența unei creșteri globale, de la numărul persoanelor fizice și juridice care sunt investigate la activele identificate. A crescut substanțial (de peste patru ori) și numărul de vehicule, apartamente și conturi bancare identificate.

¹¹⁸ Studiu realizat de Institutul de la Basel privind Guvernanța:

http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/publications/commissioned_studies/130722_Romania_ARO.pdf