



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 27.1.2016
SWD(2016) 16 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

ROMÂNIA: Raport tehnic

care însoțește documentul

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de
verificare**

{COM(2016) 41 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 progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției:¹

Obiectivul de referință nr. 1: Garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilității Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și penală.

Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții de integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, a incompatibilităților și a conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta hotărâri obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive.

Obiectivul de referință nr. 3: Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt.

Obiectivul de referință nr. 4: Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.

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

I 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 gamă variată de surse. Serviciile Comisiei urmăresc evoluțiile din România prin intermediul unei prezențe permanente,² precum și prin contactele dintre diversele servicii ale Comisiei și administrația română. Comisia a avut, de asemenea, avantajul de a lucra îndeaproape cu guvernul român și cu principalele organisme ale administrației judiciare și a statului, care au oferit răspunsuri detaliate și la obiect la o serie de chestionare scrise, precum și în cursul reuniunilor frecvente cu serviciile Comisiei. De asemenea, Comisia beneficiază în munca sa de asistența extrem de valoroasă furnizată de experți independenți din alte state membre și se bazează, de asemenea, pe diversele studii și rapoarte disponibile, elaborate de instituțiile internaționale și de alți observatori independenți din domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției. Informațiile conținute în prezentul raport rămân responsabilele serviciilor Comisiei.

Comisia sprijină, de asemenea, eforturile României de atingere a obiectivelor MCV prin oferirea de finanțare din cadrul fondurilor structurale și de investiții europene. În perioada 2007-2013, România a implementat o serie de proiecte în domeniul luptei împotriva corupției și al reformei sistemului judiciar. Suma totală a finanțării acordate din Fondul social european (FSE) este de 16 milioane EUR. Principalii beneficiari au fost Ministerul Administrației Publice, Ministerul Justiției, Ministerul Educației și Ministerul Sănătății. Finanțarea din cadrul Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) a fost investită în acțiuni aferente proiectelor de control al integrității (printre care se numără PREVENT)³ și aferente consolidării capacității agenției pentru achiziții publice, fiind alocat un buget de circa 15 milioane EUR. În perioada 2014-2020, prin Programul privind capacitatea administrativă (din cadrul FSE) se va oferi finanțare în valoare de circa 103 milioane EUR pentru proiecte din domeniul reformei sistemului judiciar, inclusiv 35 de milioane EUR în mod specific pentru lupta împotriva corupției și 35 de milioane EUR pentru sprijinirea îmbunătățirii procesului de achiziții publice. Resurse în valoare de până la 15 milioane EUR din cadrul FEDR vor fi investite în consolidarea capacității și în acordarea de asistență tehnică pentru achizițiile publice, în acțiunile de prevenire a fraudei ale autorităților de management și în Departamentul pentru lupta antifraudă (DLAF).

II PROCEDURILE JUDICIARE

Reforma sistemului judiciar este una dintre cele două teme majore monitorizate în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare (MCV) în România. La momentul aderării, s-a concluzionat că persistau deficiențe în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar românesc, fiind necesare reforme suplimentare. Aceste reforme se axează pe instituirea unui sistem judiciar independent, imparțial și eficient, pe consolidarea consecvenței actului de justiție, precum și a transparenței și răspunderii sistemului judiciar.

2.1 Independența judiciară

Independența judiciară este esențială pentru ca statul de drept și sistemul judiciar să funcționeze. Garanțiile legale ale independenței judiciare nu ar trebui să fie doar recunoscute în legislație, ci și asigurate și apărute, astfel încât societatea să poată avea încredere în faptul că sistemul judiciar își îndeplinește misiunea în mod imparțial și profesionist. Această încredere este periclitată atunci când există atacuri la adresa sistemului judiciar, atunci când activitatea organelor de urmărire penală este împiedicată sau atunci când hotărârile judecătorești sunt ignorate. Atacurile la adresa instituțiilor judiciare și a unor judecători și procurori pot avea efecte negative asupra independenței și

² Comisia are în București un consilier rezident în materie de MCV.

³ Sistem informatic pentru verificări *ex ante* ale existenței conflictelor de interese (a se vedea secțiunea 3.3).

imparțialității sistemului judiciar. Imixtiunea politică în numirile în posturi importante este considerată un factor de risc esențial în ceea ce privește independența sistemului judiciar.⁴

În această secțiune se prezintă un raport al activității principalelor instituții care au un rol în procesul de consolidare a independenței sistemului judiciar în România. Secțiunea descrie amploarea riscurilor la adresa independenței sistemului judiciar din România și modul în care instituțiile menționate mai sus au reacționat la acestea.

Sistemul de control și echilibrul al puterilor în practică

În 2015, sistemul judiciar (reprezentat de Înalta Curte de Casație și Justiție și de Consiliul Superior al Magistraturii) și Curtea Constituțională au avut în continuare un rol esențial în ceea ce privește independența sistemului judiciar, în calitate de actori instituționali care contribuie la echilibrul puterilor în stat.

Acest rol a fost evidențiat tot mai mult prin vizibilitatea publică a acestor instituții, în special prin pozițiile adoptate de instituțiile judiciare în cursul dezbaterilor parlamentare cu privire la legislația relevantă. Printre exemplele de situații în care comisiile parlamentare au invitat autoritățile judiciare să își exprime opiniile se numără discuția referitoare la un proiect de lege privind răspunderea magistraților și adoptarea proiectului de lege privind crearea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate. În unele cazuri însă, autorităților judiciare li s-a solicitat să emită un aviz imediat, la fața locului, ceea ce nu le-a oferit posibilitatea să se consulte cu organismele pe care le reprezintă.

Curtea Constituțională (CCR) joacă un rol important în ceea ce privește statul de drept și consolidarea independenței sistemului judiciar. Continuând munca depusă în 2014,⁵ deciziile CCR au vizat oferirea de soluții la problemele legate de echilibrul puterilor în stat și de respectarea drepturilor fundamentale, care nu puteau fi rezolvate doar de sistemul judiciar.

CCR a statuat cu privire la un conflict între Senat și sistemul judiciar după ce Senatul a refuzat să dea curs cererii DNA de arestare preventivă a unui fost ministru, care în prezent este senator:^{6,7}

- Într-o primă decizie, CCR a recunoscut existența unui conflict juridic de natură constituțională între Senat și sistemul judiciar și a statuat că Senatul are obligația de a redacta decizia și de a o publica în Monitorul Oficial. Deși cu privire la cerere au fost exprimate 79 de voturi pentru și 69 de voturi împotriva, nu s-a atins cvorumul Senatului (potrivit regulilor Senatului, pentru ridicarea imunității era necesar acordul majorității tuturor senatorilor) și, prin urmare, nu a fost consemnată oficial nicio decizie.⁸ În urma deciziei CCR, a fost publicată decizia Senatului de respingere a cererii Ministerului Public, motivele procedurale invocate fiind neatingerea cvorumului de vot.
- Într-o a doua decizie, CCR a statuat că decizia Senatului era neconstituțională, întrucât era necesar un vot legitim pe fond.⁹

În luna mai, în urma unei sesizări din partea Președintelui României, CCR a anulat o lege care le permitea primarilor și președinților de consilii județene să participe la adunările generale ale

⁴ Comisia de la Veneția a atras atenția organelor de urmărire penală în special cu privire la această chestiune: „Este important ca metoda de selecție a Procurorului General să fie de așa natură încât acesta să câștige încrederea publicului și respectul magistraților și al practicienilor dreptului.” Raportul European standards as regards the independence of the judicial system – Part II: The prosecution service, [CDL-AD\(2010\)040](#)

⁵ COM(2015) 35 final, p. 4.

⁶ [Decizia nr. 261 din 8.4.2015; Decizia nr. 341 din 6.5.2015.](#)

⁷ A se vedea, de asemenea, secțiunea 3.3.

⁸ Înainte de examinarea sesizării de către Curtea Constituțională, Senatul și-a modificat regulamentul intern, precum și Legea privind Statutul deputaților și al senatorilor, pentru a permite ca deciziile referitoare la ridicarea imunității să se ia prin votul majorității senatorilor prezenți, în conformitate cu dispozițiile constituționale.

⁹ Senatul a avut de ales între a accepta rezultatul din martie și a organiza din nou votul. A fost aleasă această din urmă soluție, iar la 5 iunie Senatul a refuzat cererea de arestare a senatorului.

asociațiilor de dezvoltare intercomunitară având ca obiect de activitate serviciile de utilități publice.¹⁰ Această lege a fost controversată la adoptarea sa în 2014.¹¹ Până la urmă, legea a fost însă promulgată de președinte în decembrie 2015, toate mijloacele legale de contestare a acesteia fiind epuizate (a fost deja retrimisă de două ori Parlamentului). În cursul anului 2015, CCR a adoptat 19 decizii cu privire la anumite dispoziții ale noului Cod penal și ale noului Cod de procedură penală. Majoritatea acestor decizii au vizat consolidarea respectării dreptului la un proces echitabil și a drepturilor ce le revin părților în conformitate cu jurisprudența CEDO (a se vedea secțiunea 2.2.1).

Deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ) privind interpretarea legislației au, de asemenea, un rol important în ceea ce privește sistemul de control și echilibru instituțional (a se vedea, de asemenea, secțiunea 1.3). De exemplu, ICCJ a emis două hotărâri prealabile importante privind medicii din spitalele publice, clarificând faptul că medicii angajați în cadrul unităților spitalicești din sistemul public de sănătate sunt funcționari publici, prin urmare nu pot primi plăți suplimentare sau donații din partea pacienților (lucru care este permis, în principiu, de Legea drepturilor pacientului).¹² Aceste decizii au abordat o ambiguitate anterioară și au statuat în mod clar că se exclude posibilitatea acordării de plăți suplimentare informale, recunoscute ca fiind o sursă majoră de corupție în sistemul public de sănătate.

Amenințări la adresa independenței sistemului judiciar

Faptul că în România s-a reușit urmărirea penală și condamnarea unui număr mare de politicieni bine-cunoscuți este un semn că tendința subiacentă de independență a sistemului judiciar este una pozitivă. Dar, după cum s-a arătat în rapoartele privind MCV, a existat, de asemenea, o reacție la această tendință, magistrații și instituțiile judiciare fiind frecvent criticate¹³. Există riscul ca aceste critici să submineze încrederea opiniei publice în sistemul judiciar în ansamblul său, în special atunci când acestea sunt formulate de Guvern sau Parlament¹⁴. În Raportul privind MCV din 2015 s-a formulat următoarea recomandare: „[Să se asigure că] în Codul de conduită al parlamentarilor sunt incluse dispoziții clare care să garanteze respectarea independenței sistemului judiciar de către parlamentari și în cadrul procesului parlamentar.”¹⁵

În acest an s-au înregistrat mai multe cereri de apărare a independenței justiției în urma unor atacuri din mass-media și din partea politicienilor, inclusiv ca răspuns la declarațiile făcute de către președintele Senatului și de către prim-ministru.¹⁶ Acestea din urmă au inclus critici la adresa sistemului judiciar în ansamblul său și a șefilor Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ).^{17,18}

¹⁰ [Decizia nr. 442 din 10.6.2015](#). Legea a fost anulată din motive procedurale.

¹¹ COM(2015) 35 final, p. 9; SWD(2015) 8 final, p. 25. Legea a fost criticată de către Agenția Națională de Integritate, care a considerat că subminează cadrul de integritate.

¹² [Decizia ICCJ nr. 26/2014 și Decizia ICCJ nr. 19 din 4.6.2015](#).

¹³ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final, COM(2014) 37 final, COM(2015) 35 final.

¹⁴ Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Consiliului Europei cu privire la judecători: independență, eficacitate și responsabilități, punctul 18: *Atunci când formulează observații cu privire la hotărârile judecătorilor, puterea executivă și legislativă ar trebui să evite criticile care ar submina independența sistemului judiciar sau încrederea opiniei publice în sistemul judiciar*.

¹⁵ COM(2015) 35 final, p. 13.

¹⁶ http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/22_06_2015_74737_ro.docx; http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/22_06_2015_74733_ro.doc; http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/06_10_2015_76356_ro.doc

¹⁷ „Singura problemă a țării este obsesia unui procuror total neprofesionist în a se afirma în carieră inventând și imaginând fapte și situații neadevărate din urmă cu 10 ani”, a scris prim-ministrul Ponta pe pagina sa Facebook atunci când a fost pus sub acuzare.

¹⁸ Într-o scrisoare publică adresată președintelui României, președintele Senatului, referindu-se la cazul unei persoane achitate în primă instanță, dar care a fost ținută în arest preventiv timp de 6 luni, a solicitat revocarea din funcție a președintelui ICCJ și a procurorului-șef al DNA, pe care i-a acuzat că: au încălcat „în mod deliberat și cu rea-credință” drepturile și libertățile fundamentale ale unui cetățean și că au făcut abuz de putere.

Este în curs o anchetă care îi vizează pe patru membri ai Curții Constituționale cu privire la fapte legate de decizia CCR de a invalida referendumul de demitere a președintelui României din 2012 (mai precis, obiectul anchetei îl constituie emiterea de către CCR a unei erate prin care se clarifica temeiul juridic al deciziei sale)¹⁹. CCR și-a exprimat îngrijorarea, considerând că ancheta este o modalitate de a exercita presiuni asupra sa, însă membrii CCR au decis să coopereze la anchetă (menționând necesitatea de a nu arăta lipsă de respect față de ICCJ, care conduce procedura). CCR a raportat, de asemenea, existența unor presiuni asupra sa în contextul demisiei unui judecător anchetat pentru presupuse fapte de corupție²⁰.

Apărarea independenței judiciare de către Consiliul Superior al Magistraturii

Unul dintre rolurile Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) este acela de a garanta independența justiției. În 2015, CSM a emis 16 hotărâri prin care apăra independența justiției și 10 hotărâri prin care apăra reputația profesională, independența și imparțialitatea magistraților²¹.

Procedura, care este în vigoare din 2012 și implică investigarea faptelor de către Inspekția Judiciară (IJ), precum și o hotărâre a plenului CSM, este în prezent bine statornicită. De obicei, în termen de câteva ore de la declarațiile publice, CSM sesizează IJ privind cazul respectiv și emite un prim comunicat de presă. În urma raportului IJ, CSM emite o hotărâre și un comunicat de presă în care oferă informații cu privire la caz și precizează concluzia la care s-a ajuns. Termenele-limită sunt cât se poate de scurte și sunt reduse în continuare față de anii anteriori: timpul de reacție mediu este de 31 de zile, față de 54 de zile în 2014. În mai multe ocazii, când cazul era foarte clar, CSM a emis o hotărâre în câteva zile.

Rolul CSM de instituție care apără independența justiției este deja consacrat. Majoritatea cererilor de apărare a independenței sistemului judiciar sunt inițiate acum chiar de CSM, fără să primească o cerere din partea magistraților în cauză. CSM a explicat că, din moment ce unele dintre critici au vizat instituții sau sistemul judiciar în general, decizia de a declanșa acțiunea nu ar trebui lăsată la latitudinea magistratului — în special atunci când cauzele sunt încă în curs. Rolul CSM a fost sprijinit, de asemenea, de către alți actori instituționali: o cerere de apărare a independenței justiției a fost prezentată după un vot unanim al Adunării Generale a Procurorilor din cadrul DNA, iar o alta a fost prezentată de către ministrul justiției.²² CSM încearcă să-și facă cunoscute acțiunile în acest domeniu prin emiterea de comunicate de presă. În Raportul privind MCV din 2015 a fost evidențiat faptul că este dificil să se asigure declarațiilor de presă ale CSM un nivel echivalent de publicitate cu cel al criticilor inițiale.²³ Deși hotărârile CSM sunt întotdeauna transmise Consiliului Național al Audiovizualului, acest lucru nu a dus întotdeauna la adoptarea unor măsuri reparatorii eficace sau la corectarea informației de către canalul mediatic care a lansat sau care a preluat din altă parte atacurile²⁴. Se poate remarca faptul că în alte state membre există obligații legale de a se oferi „dreptul la replică”, iar pozițiile astfel exprimate trebuie publicate în așa fel încât să aibă un nivel comparabil de vizibilitate, în conformitate cu pozițiile Consiliului Europei și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.²⁵

¹⁹ În paralel, Camera Deputaților a solicitat Comisiei sale juridice să reanalizeze numirea unuia dintre judecătorii CCR.

²⁰ [Comunicat de presă din 4 februarie 2015](#): CCR constată că actul demisiei a survenit pe fondul presiunilor exercitate asupra CCR în legătură cu exercitarea atribuțiilor sale prevăzute de Legea fundamentală.

²¹ În 2014, CSM a emis 11 hotărâri prin care apăra independența justiției și 19 hotărâri prin care apăra reputația profesională a magistraților.

²² http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/18_09_2015_76005_ro.doc; http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/13_08_2015_75616_ro.doc

²³ COM(2015) 35 final, p. 4.

²⁴ Consiliul Național al Audiovizualului a făcut el însuși obiectul unor critici din partea ONG-urilor și în Parlament, iar președintele acestuia face obiectul unei anchete a DNA în curs.

²⁵ Rezoluția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitoare la „dreptul la replică”, Rezoluția (74) 26; [Fișă informativă](#) privind găsirea unui echilibru între dispozițiile articolului 10 din Convenția europeană a drepturilor omului – libertatea de exprimare – și cele ale articolului 8 din aceasta – respectarea vieții private; [Jurisprudența](#) privind Libertatea presei, media și jurnaliștii.

În România, numărul magistraților care solicită reparații în instanță este redus. CSM nu acordă niciun sprijin în vederea susținerii pe fond a unei decizii CSM prin acordarea de asistență juridică sau financiară magistraților în astfel de situații (există cazuri în alte state membre în care magistrații beneficiază de consiliere și de asistență financiară pentru inițierea unei acțiuni în încetare sau pentru depunerea unei plângeri penale) sau prin inițierea unei acțiuni în instanță în nume propriu. Procedurile sunt de durată și imprevizibile. Procurorul-șef al DNA a acționat în justiție postul de televiziune „Antena 3” pentru afirmațiile făcute în cadrul unui program de televiziune, solicitând daune morale în valoare de 1 milion de lei și plata cheltuielilor de judecată. În octombrie 2015, Tribunalul București a condamnat „Antena 3” la comunicarea hotărârii pe postul de televiziune și a condamnat jurnaliștii la plata unor daune morale în valoare de 250 000 de lei. Hotărârea nu este definitivă.

O altă abordare utilizată în alte state membre a fost de a investi în cursuri de formare privind mass-media pentru magistrați sau de a numi pentru fiecare instituție judecătorească procurori ca purtători de cuvânt cu formare în domeniu. Până în prezent, în România s-au luat puține astfel de măsuri.

Numiri

Rapoartele privind MCV au subliniat, în conformitate cu standardele internaționale²⁶, importanța unor proceduri de selecție transparente și bazate pe merit pentru numirile în funcții de conducere. Având în vedere numirea unui nou procuror-șef al DIICOT în 2015 și faptul că în 2016 se prevăd o serie de proceduri de numire în funcții importante [inclusiv numirea procurorului general, a procurorului-șef al DNA, precum și a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ)], Comisia a recomandat în raportul său din ianuarie 2015: „să se asigure că procedura de numire a noului procuror-șef al DIICOT este transparentă și bazată pe merit și să se efectueze o evaluare globală a procedurilor de numire în funcții de conducere în cadrul magistraturii, astfel încât până în luna decembrie 2015 să existe în acest sens proceduri clare și detaliate”. Tot în 2016 vor avea loc și alegerile pentru o nouă componentă a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM).

În ceea ce privește numirea *procurorului-șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT)*, procedura stabilită este următoarea: ministrul justiției propune un candidat, CSM este consultat cu privire la alegerea respectivă, iar numirea finală este făcută de către președintele României.²⁷ Având în vedere circumstanțele în care a încetat mandatul fostului procuror-șef al DIICOT, numirea este deosebit de sensibilă.

În cursul procedurii din 2015, par să fi fost luate o serie de măsuri suplimentare, în special în ceea ce privește transparența. Ministrul justiției a introdus o serie de măsuri (publicarea postului, definirea publică a criteriilor, publicarea numelor candidaților), care nu erau obligații legale, fiind doar măsuri concrete de îmbunătățire a procedurii.²⁸ Ministrul justiției a făcut numirea în funcție din rândul a șase candidați și a cooperat informal în prealabil cu CSM, valorificând experiența și criteriile bine definite ale CSM în numirea procurorilor. Procedura s-a finalizat prin numirea în funcție de către președinte a candidatului propus și nu a stârnit multe controverse.

Procedura de numire a procurorului-șef al DIICOT se aplică și în cazul tuturor posturilor de procuror cu funcție de conducere superioară și adjuncților acestora și include nivelul șefilor de secție din Ministerul Public și din DNA²⁹. În mai 2016 urmează să fie efectuate numiri în funcțiile de *procuror general și de procuror-șef al DNA*. Tot în 2016 vor fi făcute numiri și pentru posturile de adjuncți din cadrul PG, DNA și DIICOT, precum și pentru cele de șefi de secție.³⁰ Prin urmare, ministrul justiției

²⁶ Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Consiliului Europei; raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene legate de independența sistemului judiciar - *European standards as regards the independence of the judicial system*; [Avizul nr. 9 \(2014\)](#) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) din cadrul Consiliului Europei privind normele și principiile europene referitoare la procurori.

²⁷ Articolul 54 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 303/2004.

²⁸ Singurul criteriu prevăzut în legislație este deținerea a minimum 10 ani de experiență în calitate de judecător sau procuror.

²⁹ A se vedea nota de subsol 26.

³⁰ Mai 2016: procurorul general, procurorul-șef al DNA, 2 posturi de adjuncți ai procurorului general, 1 post de procuror-șef adjunct în cadrul DNA și 1 post de procuror-șef adjunct în cadrul DIICOT;

trebuie să numească în funcție în total 15 procurori. Așa cum s-a arătat în raportul anterior privind MCV, această procedură comportă o dimensiune politică puternică, având în vedere rolul conferit în acest context ministrului justiției, și nu există criterii la nivel legislativ pentru asigurarea celui mai înalt grad de competențe profesionale și integritate.³¹ Procedurile de numire anterioare au făcut obiectul unor controverse considerabile.³² În recomandările și avizele Comisiei de la Veneția și ale Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni s-a subliniat importanța procedurilor de numire în ceea ce privește independența organelor de urmărire penală, precum și importanța unei proceduri care să încurajeze cele mai înalte standarde de etică și profesionale — Comisia de la Veneția a remarcat însă și că: „este rezonabil ca un guvern să își dorească să aibă un anumit control asupra numirii, dată fiind importanța urmăririi penale a infracțiunilor în funcționarea corectă și eficientă a statului”³³.

CSM a propus alinierea cadrului juridic pentru numirea în funcție a procurorilor cu cele mai înalte funcții de conducere la legea care reglementează numirea președintelui ICCJ. Ca atare, s-ar elimina rolul ministrului justiției în alegerea candidatului, cu excepția cazului în care ministrul este membru al CSM.

Această propunere este încă în dezbatere. În discuțiile purtate cu Comisia în septembrie, ministrul a fost de acord ca ministrul justiției să nu fie implicat în numirea șefilor de secție și nici măcar în cea a adjuncților de șef de secție. Cu toate acestea, a afirmat că ministrul justiției are un rol legitim în ceea ce privește numirile în funcțiile de procuror general și de procuror-șef al DNA și al DIICOT dat fiind că reprezintă interesul comun și ar fi în mod clar răspunzător de rezultate. În același timp, ministrul justiției a subliniat faptul că este important ca procedura să fie mai transparentă și să prevadă criterii mai clare (ca în cazul procedurii de numire în cadrul DIICOT). În octombrie, CSM a consultat adunările generale ale magistraților cu privire la proiectul său și a concluzionat că o mare majoritate a magistraților s-a pronunțat în favoarea transferării de la ministrul justiției la CSM a responsabilității prezentării unei propuneri președintelui privind numirea procurorului general și a procurorilor-șefi ai DNA și DIICOT. CSM și-a confirmat poziția într-o propunere legislativă.³⁴

Mandatul *Președintelui ICCJ* se va încheia în septembrie 2016. Procedura de numire constă într-un proces de selecție de către CSM și în numirea de către președintele României. În Raportul privind MCV din 2014 se remarcă faptul că procesul din 2013 s-a desfășurat în mod profesionist, procedura având loc anticipat pentru a evita existența unui interimat la sfârșit de mandat.³⁵ Rolul stabilirii procedurii de urmat în cadrul procesului de selecție îi va reveni CSM.

Procesul de numire a unei noi *conduceri a Inspecției Judiciare* a avut loc înainte de începutul verii, ca parte a reînnoirii periodice. Aceste numiri se bazează pe concursuri deschise organizate de CSM și Inspekția Judiciară în rândul inspectorilor judiciari aflați deja în funcție. Organizarea și numirile făcute la încheierea procesului nu au stârnit nicio controversă.

În cazul *altor funcții de magistrat*, inclusiv în ceea ce privește funcțiile de conducere din instanțe și de la parchete, posturile se ocupă prin concursuri deschise organizate de CSM și de INM. Aceste concursuri sunt organizate pentru intrarea în magistratură, pentru promovările la instanțele superioare și pentru numirile în funcții de conducere. În fiecare an, peste 100 de judecători și procurori sunt acceptați în magistratură sau sunt promovați la o instanță superioară. Intrarea în magistratură presupune urmarea timp de doi ani a unor cursuri de formare în cadrul INM. Sistemul bazat pe organizarea de concursuri duce adesea la creșterea independenței și profesionalismului magistraților

iulie 2016: 2 posturi de șef de secție și 2 posturi de adjunct de șef de secție în cadrul PG, 1 post de procuror-șef adjunct în cadrul DNA și 1 post de șef de secție în cadrul DNA;

noiembrie 2016: 2 posturi de șef de secție și 1 post de adjunct de șef de secție în cadrul DNA.

³¹ COM(2015) 35 final, p. 3.

³² COM(2015) 35 final; COM(2014) 37 final; COM(2013) 47 final; COM(2012) 410 final.

³³ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)040; Avizul nr. 9 (2014) al CCPE.

³⁴ Această lege face parte dintr-un pachet ce vizează schimbarea statutului magistraților în ceea ce privește numirile, evaluările și promovările. <http://www.agerpres.ro/justitie/2015/10/30/peste-70-dintre-magistrati-in-favoarea-numirii-procurorului-general-si-a-sefilor-dna-si-diicot-la-propunerea-csm-16-21-05>

³⁵ SWD(2014) 37 final, p. 18.

români. La concursurile pentru intrarea în magistratură pot participa și avocații cu cel puțin cinci ani de experiență profesională.

În vederea îmbunătățirii gestionării carierelor magistraților, CSM își modifică *sistemul de evaluare și de promovare*. Ca parte a propunerilor de modificare a Legii privind statutul magistraților,³⁶ CSM sugerează o serie de schimbări: în ceea ce privește condițiile de vechime pentru promovare, mărește intervalul de timp necesar pentru ca un judecător să poată fi promovat la o instanță superioară, același lucru fiind propus și în cazul celor care își depun candidatura pentru a ocupa o funcție de conducere în cadrul judecătoriilor, tribunalelor și curților de apel; propune, de asemenea, existența unei corelări între evaluarea judecătorilor și anumiți indicatori privind eficiența și calitatea activității instanțelor; referitor la reintrarea în profesie, CSM propune ca magistraților cu calificări profesionale foarte înalte și cu peste 10 ani de experiență să li se permită să revină în magistratură după o întrerupere a activității fără a susține un concurs.

O altă modificare propusă este aceea de a le permite avocaților care au o vechime în profesie de cel puțin 18 ani să intre în magistratură fără a susține un concurs (doar pe baza unui interviu organizat de secția CSM relevantă).³⁷ Această propunere a suscitat critici puternice din partea magistraților. Peste 1 500 de magistrați au semnat o petiție prin care cereau CSM să consulte toți magistrații cu privire la proiectul propus. Printre motivele de îngrijorare exprimate de aceștia se numărau lipsa de claritate cu privire la amploarea intrărilor potențiale în magistratură și la posturile pe care noii intrați în magistratură le-ar putea ocupa, precum și faptul că se dilua ideea de sistem bazat pe concurs. Cu toate acestea, după ce procesul de consultare a arătat că o majoritate clară a magistraților se opunea modificărilor, CSM a decis să își retragă propunerea.

Agenția Națională de Integritate (ANI) nu face parte din sistemul judiciar, ci este un organism administrativ autonom, cu competențe de investigare și de sancționare a funcționarilor publici. Având în vedere mandatul său în materie de integritate, independența conducerii și personalului său suscită un interes deosebit din partea opiniei publice. Conducerea ANI este numită de Senat, pe baza unui concurs deschis organizat de Consiliul Național de Integritate (CNI). Postul de *Președinte al ANI* a devenit vacant în martie 2015 ca urmare a demisiei fostului președinte. În luna mai, Senatul a luat act de demisie, permițând CNI să scoată postul la concurs. CNI a făcut eforturi pentru a se asigura că procedura este transparentă și imparțială. Cu toate acestea, primul concurs nu a dat niciun rezultat, deoarece niciun candidat nu a trecut concursul. După un al doilea concurs, CNI a propus Senatului un candidat care să fie numit în funcție. Senatul a numit în funcție candidatul respectiv la 14 decembrie.

Reforma Constituției

Dezbaterea privind reforma Constituției a fost foarte proeminentă în prima parte a anului 2014, așa cum reiese din Raportul privind MCV din 2015³⁸. Au fost organizate câteva ședințe ale comisiei parlamentare care superviza procesul, la care a participat și Consiliul Superior al Magistraturii atunci când se discutau aspectele referitoare la independența justiției. Se pare că nu au fost organizate noi sesiuni și dezbateri parlamentare; nu s-a raportat înregistrarea de progrese în 2015. Subiectul reformei Constituției a dispărut în mare măsură din dezbaterile publice.

Ministerul Justiției și Facultatea de Drept a Universității din București au finalizat CODEXUL constituțional, și anume traducerea în limba română a constituțiilor tuturor statelor membre ale UE, astfel încât acestea să fie utilizate în dezbaterile cu privire la orice modificare viitoare a Constituției României. Acesta a fost transmis membrilor Parlamentului și președintelui în luna iulie.

2.2 Noile coduri

Sistemele juridice trebuie să își actualizeze periodic codurile care stau la baza procesului judiciar în dreptul civil și penal. Cerințele impuse de schimbările sociale, drepturile fundamentale, evoluțiile

³⁶ Legea 303/2004.

³⁷ Magistrații care ies din magistratură ar putea, de asemenea, deveni avocați cu drept de practică fără a trebui să promoveze examenul de intrare în Barou.

³⁸ COM(2015) 35 final, p. 5.

economice și dispozițiile legislației europene pot necesita modernizarea și simplificarea codurilor juridice, ceea ce poate contribui la îmbunătățirea calității actului de justiție, precum și la eficiența actului de justiție în ceea ce privește pronunțarea unor hotărâri previzibile și în timp util. Se poate anticipa că astfel de reforme sunt necesare relativ rar, astfel că, de regulă, acestea se bazează pe un consens solid și sunt bine pregătite. Aceste reforme constituie un demers delicat și complex, reprezentând astfel o provocare pentru guvern, legiuitori, sistemul judiciar și practicienii din domeniul dreptului.

Codul penal și Codul de procedură penală: stabilitatea cadrului juridic

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală au intrat în vigoare în urmă cu doi ani, la 1 februarie 2014. În general, această etapă importantă a reformei este considerată a fi un succes, atât de către magistrați, cât și de către societatea civilă. În Raportul privind MCV din ianuarie 2015, Comisia a recomandat României „să finalizeze cât mai curând posibil modificările care se impun a fi aduse codurilor penale, în consultare cu CSM, ICCJ și cu Ministerul Public. Obiectivul următor ar trebui să fie acela de a asigura un cadru stabil, care să nu necesite modificări succesive.” Unele evoluții au pus sub semnul întrebării stabilitatea codurilor.

De la intrarea în vigoare a Codului penal și a Codului de procedură penală, Curtea Constituțională a emis 5 decizii privind Codul penal și 20 de decizii privind Codul de procedură penală, prin care declara neconstituționale unele dispoziții ale acestora. În ceea ce privește Codul penal, prin principalele decizii adoptate în 2015 a fost anulată o dispoziție care incrimina conflictul de interese bazat pe relațiile comerciale, pe motiv că acest concept de „relații comerciale” din noul Cod penal este lipsit de claritate și de previzibilitate, și s-a stabilit neaplicabilitatea confiscării extinse în cazul bunurilor dobândite înainte de intrarea în vigoare a legii, în 2012.³⁹ În ceea ce privește Codul de procedură penală, principalele decizii au vizat: necesitatea unei limitări în timp a măsurilor judiciare preventive, cum ar fi reținerea sau arestul la domiciliu; termenul-limită pentru solicitarea de către organele de urmărire penală a unei prelungiri a arestării preventive; procedurile din faza judecătorească de cameră preliminară, asigurând drepturile părților de a fi prezente sau de a exercita o cale de atac; procedurile de redeschidere a proceselor și de citare a părților; căile de atac extraordinare și prezența părților și separarea funcțiilor judiciare, precum și incompatibilitatea judecătorilor de a exercita și funcția de judecător de cameră preliminară și funcția de judecată pe fond⁴⁰.

Deciziile CCR au avut consecințe importante în ceea ce privește instanțele și organele de urmărire penală: aceste decizii au un impact asupra modalităților de lucru (săli de consiliu, repartizarea cauzelor judecătorilor, termene), volumul de muncă și, de asemenea, fondul anumitor cauze (în special în ceea ce privește conflictele de interese). Ca răspuns la deciziile Curții Constituționale, sistemul judiciar s-a adaptat foarte repede la schimbările organizaționale, prin propuneri de modificări legislative, precum și prin măsuri pragmatice de aplicare a deciziilor înainte ca legislația revizuită să intre în vigoare. Acest lucru reflectă în special dorința de a respecta Convenția europeană a drepturilor omului și jurisprudența Curții de la Strasbourg privind dreptul la un proces echitabil și drepturile părților cu privire la toate aspectele reglementate de Codul penal și de Codul de procedură penală. Cu toate acestea, până la intrarea în vigoare a legislației modificate, există un risc mare de interpretări și practici divergente. De asemenea, Ministerul Justiției a reacționat rapid la deciziile CCR, fie prin adăugarea unor modificări suplimentare la proiectele care fuseseră deja prezentate Parlamentului, fie prin adoptarea de ordonanțe de urgență ale guvernului în cazurile în care a existat o nevoie urgentă de a crea securitate juridică. Constituția României prevede un termen de 45 de zile pentru executarea deciziilor Curții Constituționale. După expirarea acestui termen, dispozițiile considerate neconstituționale sunt anulate.

Cu toate acestea, Parlamentul nu a adoptat încă niciunul dintre proiectele de modificare a Codului penal și a Codului de procedură penală propuse de guvern în consultare cu sistemul judiciar. Printre

³⁹ Decizia nr. 603 din 6 octombrie 2015; Decizia nr. 11 din 15 ianuarie 2015.

⁴⁰ CCR a emis, de asemenea, o decizie prin care se anulează posibilitatea parchetului de a renunța la acuzații atunci când interesul public nu este servit prin efectuarea anchetei penale, dar nu a fost încă redactată motivarea deciziei.

acestea se numără propunerile guvernului din februarie 2014 și două propuneri din ianuarie și iunie 2015 de a adopta ordonanțe de urgență ale guvernului de modificare a Codului de procedură penală în urma hotărârilor pronunțate în materie de control judiciar și arest la domiciliu, precum și a unei serii de modificări tehnice propuse de sistemul judiciar.

În urma dezbaterilor parlamentare, au fost propuse diverse modificări suplimentare, unele dintre acestea declanșând reacții negative din partea autorităților judiciare invitate să-și exprime punctul de vedere în Parlament⁴¹. Autoritățile judiciare au criticat modificările, considerând că ar aduce atingere luptei împotriva corupției și ar reduce capacitatea organelor de urmărire penală de a ancheta fapte de corupție și capacitatea judecătorilor de a pronunța sentințe cu privire la acestea. Unele dintre aceste modificări au fost propuse chiar de către deputați care erau ei înșiși anchetați sau condamnați pentru fapte de corupție⁴². Dezbaterile au generat critici și la adresa anumitor modificări propuse de ONG-uri și de mai multe ambasade ale statelor membre⁴³. Unele proiecte de modificări au fost respinse, în timp ce altele au fost adoptate de Senat în primăvara anului 2015. Una dintre aceste modificări ar fi înlocuit dispoziția conform căreia „măsurile preventive pot fi dispuse dacă există probe sau indicii temeinice din care rezultă suspiciunea rezonabilă”⁴⁴ cu „măsurile preventive pot fi dispuse dacă din probe rezultă indicii temeinice”. A existat o anumită confuzie în cadrul dezbaterii publice cu privire la această modificare, întrucât exista impresia că statu-quo-ul implica faptul că nu era necesară nicio probă (deși formularea era „probe sau indicii temeinice din care rezultă suspiciunea rezonabilă”). Guvernul a emis un aviz negativ cu privire la toate aceste modificări suplimentare, în conformitate cu pozițiile Consiliului Superior al Magistraturii, Înaltei Curți de Casație și Justiție și Direcției Naționale Anticorupție.

Toate modificările propuse de Guvern și Parlament trebuie examinate din nou de Camera Deputaților, în calitate de cameră decizională. Având în vedere controversele create, discuțiile din Parlament au fost amânate până după vacanța de vară. De atunci, dezbaterile nu au fost reluate, deși continuă să fie propuse noi modificări. Drept urmare, la aproape doi ani de la intrarea în vigoare a legislației, nu s-a luat nicio decizie cu privire la propunerile guvernului de a introduce îmbunătățirile identificate în săptămânile care au urmat intrării în vigoare, în schimb propuneri de modificări problematice sunt încă în discuție.

În cadrul unei reuniuni cu comisiile juridice din cadrul Camerei Deputaților și Senatului din luna noiembrie, membrii Parlamentului le-au declarat reprezentanților Comisiei Europene că sunt dispuși să adopte numai modificările cu privire la care s-ar putea obține un consens rezonabil, inclusiv sprijinul sistemului judiciar. Transparența procesului s-a îmbunătățit, având în vedere faptul că toate proiectele de acte legislative au fost încărcate într-un registru electronic care este disponibil public. În prezent, se pot vedea modificările aduse acestora, rezultatele votului în cealaltă cameră a Parlamentului, precum și poziția guvernului.

Punerea în aplicare a modificărilor la Codul penal și la Codul de procedură penală

Dificultățile legate de crearea unui cadru juridic stabil nu ar trebui să umbrească eforturile sistemului judiciar de punere în aplicare a codurilor. În Raportul privind MCV din 2015 s-a remarcat faptul că eforturile sistemului judiciar de punere în aplicare a codurilor a fost o reușită.⁴⁵ Instituțiile judiciare, judecătorii și procurorii, precum și grefierii continuă să depună eforturi pentru ca reforma să dea

⁴¹ <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-20221493-presedintele-inaltei-curti-livia-stanciu-presedintele-csm-marius-tudose-prezenti-sedinta-comisiei-juridice.htm>

⁴² [Pl-x nr.574/2015](#); Modificările au fost propuse de 9 deputați, dintre care 4 sunt cercetați sau condamnați pentru fapte de corupție (G. Marian, condamnat în mai 2015 pentru abuz în serviciu; M. Manolache, cercetat din octombrie 2013; P. Florin-Costin, condamnat în martie 2015 pentru conflict de interese; R. Cătălin-Marian, trimis în judecată în aprilie 2014).

⁴³ http://stiri.tvr.ro/lunea-neagra-la-senat-suspiciunile-rezonabile--inlocuite-cu-probe-teineice-la-arestul-preventiv_60252.html

⁴⁴ Articolul 202 alineatul (1) din Codul român de procedură penală.

⁴⁵ SWD(2015) 8 final, p. 8; COM(2015) 35 final, p. 6.

rezultate. Aceștia au fost sprijiniți și de programele aprofundate de formare oferite de Institutul Național al Magistraturii și de Școala Națională de Grefieri⁴⁶.

ICCJ, Procurorul General, CSM și Ministerul Justiției au continuat să ofere un sprijin puternic tuturor instanțelor și parchetelor, pentru a le ajuta să facă față tranziției și obstacolelor întâlnite; de exemplu, s-au organizat reuniuni trimestriale pentru a discuta practicile inconsecvente sau reuniuni de identificare și soluționare a problemelor de management, un alt sprijin oferit fiind crearea unui serviciu central în cadrul Ministerului Public care să răspundă la întrebările adresate de procurori. Ministrul justiției a continuat să întreprindă măsuri în vederea suplimentării numărului de posturi, în special de grefieri și de agenți de poliție judiciară.

Judecătorii și procurorii și-au exprimat satisfacția cu privire la noile coduri. Camera preliminară, care este un concept cu totul nou în Codul penal, este în continuare pusă sub semnul întrebării de o serie de judecători, mai ales că, prin mai multe decizii ale CCR, s-a modificat deja modul de funcționare al acesteia. Alții însă au evidențiat avantajele sale în privința soluționării problemelor legate de excepții și de prezentarea de probe înainte de a intra în faza de judecată.

Ministerul Public a analizat aplicarea în 2014 a unor noi proceduri, precum acordurile de recunoaștere a vinovăției, renunțarea la exercitarea acțiunii penale, precum și restituirea cauzei. Pe această bază, Procurorul General a emis orientări pentru promovarea bunelor practici și asigurarea aplicării coerente a acestor proceduri la nivelul tuturor parchetelor. Orientările definesc în special criteriile care ar trebui luate în considerare atunci când se decide să se renunțe la exercitarea acțiunii penale⁴⁷. Procurorul general a recunoscut că ar fi necesară, de asemenea, o monitorizare atentă, deoarece existența posibilității de a renunța la exercitarea acțiunii penale poate constitui, de asemenea, un risc de acte coruptive.

CSM a creat un grup de lucru care să analizeze impacturile celor patru noi coduri. Acest grup a efectuat o analiză amplă a punerii în aplicare a codurilor, inclusiv a eficienței instanțelor, a activității parchetelor, a activității Înaltei Curți, a resurselor umane, a aplicării procedurii camerei preliminare și a impactului social al dispozițiilor legale. Raportul prezintă unele concluzii și recomandări preliminare, unele dintre acestea având implicații de anvergură și stârnind totodată controverse în cadrul sistemului judiciar. În această etapă, nu este clar în ce mod se va da curs recomandărilor, mai ales că la elaborarea acestora nu au fost consultate în prealabil alte instituții-cheie, printre care Ministerul Justiției și ICCJ. Grupul interinstituțional creat de minister pentru a discuta cu privire la impactul Codului penal și al Codului de procedură penală s-a reunit o singură dată (în mai 2015). CSM intenționează să facă o nouă evaluare în 2017. Statisticile privind eficiența instanțelor sugerează că în 2014 durata medie a proceselor a crescut la nivelul tuturor gradelor de jurisdicție față de 2012 și 2013 (a se vedea mai jos).

Respectarea drepturilor la un proces echitabil

Respectarea drepturilor la un proces echitabil în conformitate cu jurisprudența CEDO reprezintă un element esențial al Codului penal și al Codului de procedură penală și al procedurilor judiciare penale. Încrederea în respectarea în altă țară a drepturilor la un proces echitabil reprezintă baza cooperării judiciare în materie penală.

Problema respectării drepturilor la un proces echitabil în cadrul procedurilor penale a fost ridicată de mai multe ori în dezbaterile publice în cursul anului 2015. Criticile în această privință s-au referit la unele cazuri legate de activitatea organelor de urmărire penală, nerespectarea drepturilor la un proces echitabil fiind menționată drept unul dintre motivele pentru care erau considerate necesare modificările Codului de procedură penală prezentate în Parlament (*a se vedea mai sus*). Criticile s-au referit inclusiv la utilizarea măsurilor de arestare preventivă, la folosirea cătușelor și la accesul presei.

⁴⁶ În 2015 au fost urmate 27 de cursuri de e-learning în domeniul noilor coduri, de către 100 de magistrați (fiecare magistrat a urmat în medie 6-7 cursuri de e-learning).

⁴⁷ CCR a anulat această dispoziție a Codului de procedură penală la 20 ianuarie 2016.

Deși nu există reguli specifice în ceea ce privește persoanele arestate pentru presupuse infracțiuni de corupție,⁴⁸ aceste cazuri au stârnit comentarii.

Utilizarea măsurilor preventive de către procurori este autorizată și controlată de către un judecător. Hotărârile pot face obiectul unei căi de atac, iar măsurile de control judiciar sunt revizuite în mod regulat. În ceea ce privește cazurile de corupție la nivel înalt, în cursul întregului an 2015, precum și în anii precedenți, există exemple de decizii ale ICCJ și ale curților de apel prin care se refuzau cererile DNA de urmărire penală. Există deci atât un control judiciar, cât și căi de atac.

În ceea ce privește mass-media, politica DNA este de a emite comunicate de presă numai după ce pârâtul este informat cu privire la măsurile luate de DNA împotriva sa, iar prezumția de nevinovăție a pârâtului este afirmată în mod clar.⁴⁹ Ca măsură suplimentară de control în cadrul sistemului, când cineva consideră că un procuror sau un judecător nu a respectat procedurile, poate fi sesizată și Inspekția Judiciară, dar se pare că acest lucru nu s-a întâmplat anul trecut. DNA a informat Comisia că din 2013 nu a primit nicio plângere referitoare la declarațiile sale de presă.

Pe plan mai general, problema drepturilor la un proces echitabil a fost o temă importantă în deciziile și declarațiile Curții Constituționale (CCR), ale ICCJ, ale DNA, cât și ale sistemului judiciar în ansamblul său. Aceasta este o temă importantă a noilor coduri, care introduc judecătorul „de drepturi și libertăți”, ce va examina și controla cererile organelor de urmărire penală privind percheziția și arestările. De la introducerea noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală, CCR s-a pronunțat cu privire la câteva chestiuni „deschise” sau a anulat dispoziții, în vederea consolidării respectării dreptului la un proces echitabil în conformitate cu jurisprudența CEDO, chestiunile respective fiind aplicarea legii celei mai favorabile, stabilirea de termene în care să aibă loc controlul judiciar și drepturile părților în cadrul camerei preliminare. În toate aceste cazuri, sistemul judiciar s-a adaptat rapid, iar ministrul justiției a prezentat propunerile legislative necesare.

Judecătorii și procurorii din România par să știe jurisprudența CEDO, la Curtea Europeană a Drepturilor Omului fiind introduse numeroase plângeri împotriva României. În 2014 s-au pronunțat 87 de hotărâri ale CEDO împotriva României, în 74 din acestea constatându-se existența a cel puțin unei încălcări, iar peste 3 000 de cauze fiind pendinte (România este pe locul 5 din 47 din punctul de vedere al numărului de cauze pendinte).⁵⁰ Majoritatea acestor cauze privesc condițiile din închisori și ineficacitatea mecanismului de retrocedare sau de despăgubire pentru proprietățile naționalizate în timpul perioadei comuniste. Consiliul de Miniștri al Consiliului Europei monitorizează executarea hotărârilor de către România.

Codul civil și Codul de procedură civilă

Noul Cod civil a intrat în vigoare la 1 octombrie 2011. Noul Cod de procedură civilă a intrat în vigoare la 15 februarie 2013, unele dispoziții ale acestuia urmând să se aplice de la 1 ianuarie 2016.⁵¹ Tranziția către aplicarea noului Cod de procedură civilă se apropie de sfârșit, marea majoritate a cauzelor aflate acum pe rolul instanțelor intrând sub incidența dispozițiilor noului cod (acest lucru începe să se facă simțit chiar și la nivelul Curții Constituționale, care începe să primească mai multe cauze legate de noul Cod civil și de noul Cod de procedură civilă). Acest lucru facilitează în mod considerabil activitatea judecătorilor, grefierilor, justițiabililor și avocaților.

Curtea Constituțională s-a pronunțat cu privire la o serie de dispoziții ale Codului civil și ale Codului de procedură civilă, CCR anulând în decembrie o modificare la Codul de procedură civilă prin care se transferau de la instanțe la executorul judecătoresc competențele legate de încuviințarea executării

⁴⁸ De exemplu, regulile referitoare la utilizarea cătușelor sunt o chestiune ce ține de poliție, aflată sub autoritatea Ministerului de Interne.

⁴⁹ Au existat însă scurgeri de informații către presă înainte ca pârâtul să fie audiat de DNA, dar nu s-a stabilit cine ar fi putut fi vinovatul.

⁵⁰ http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2014_ENG.pdf

⁵¹ Articolele XII, XIII, XVIII și XIX din Legea nr. 2 din 1 februarie 2013.

silite⁵². Această modificare fusese susținută de Consiliul Superior al Magistraturii și de Ministerul Justiției pentru a diminua volumul de muncă al instanțelor.

În cadrul reuniunilor cu Comisia, judecătorii și-au exprimat satisfacția cu privire la noile proceduri. În ansamblu, există mai puține cauze pe zi de audiere și se pronunță mai multe hotărâri importante la nivel de primă instanță. Deși termenul pentru stabilirea primei audieri este mult mai lung decât conform vechiului cod, iar unii avocați și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că în unele cazuri prima audiere este stabilită să aibă loc după mai mult de un an⁵³, acest lucru pare să aibă un impact pozitiv, deoarece în prezent cauzele sunt mult mai bine pregătite. Faza preliminară permite, de asemenea, filtrarea cauzelor care nu sunt bine pregătite: unii avocați au susținut, de asemenea, că anumiți judecători resping cauzele cu prea multă ușurință, deși CSM a emis acum orientări privind aplicarea unitară a dispoziției referitoare la respingerea cauzelor. Majoritatea cauzelor pot fi încheiate în cadrul unei singure ședințe, în timp ce anterior numai 15 - 20 % din cauze erau soluționate în aceeași zi.

Această reformă importantă este deci aproape finalizată, cu excepția punerii în aplicare a anumitor dispoziții, care ar fi trebuit să intre în vigoare în ianuarie 2016. Aceste dispoziții se referă la soluționarea cauzelor în camera de consiliu, pregătirea dosarelor în faza de apel de către instanța care a pronunțat hotărârea contestată și modificarea plafonului valoric în funcție de care se stabilește competența unei instanțe de a judeca o anumită cauză. Ministerul Justiției și CSM au lansat împreună la începutul anului 2015 un exercițiu pentru a evalua dacă toate instanțele sunt pregătite să aplice aceste dispoziții. Acest exercițiu nu a avansat însă așa cum se prevăzuse, iar până la sfârșitul lunii noiembrie 2015 nu exista o evaluare clară, dar se constata că unele instanțe nu dispun de săli de consiliu suficiente. Deși nu este disponibilă o imagine cuprinzătoare, pare clar faptul că intenția de a utiliza amânarea aplicării Codului pentru a adapta infrastructura fizică a instanțelor la noile cerințe nu s-a materializat. Prin urmare, s-a decis amânarea intrării în vigoare a noilor dispoziții până la 1 ianuarie 2017, iar într-un capitol din planul de acțiune se vor detalia măsurile necesare pentru asigurarea punerii eficace în aplicare a prevederilor respective.

Comisia interinstituțională care analizează punerea în aplicare a Codului civil și a Codului de procedură civilă se întrunește regulat. Membrii comisiei care a elaborat codurile participă, de regulă, la aceste reuniuni, pentru a asigura continuitatea cu filosofia care a stat la baza elaborării codurilor.

2.3 Consecvența jurisprudenței și previzibilitatea actului de justiție

Consecvența jurisprudenței a fost termenul utilizat pentru a descrie necesitatea ca, în cauze similare soluționate de instanțe diferite și de judecători diferiți, să se pronunțe hotărâri judecătorești consecvente. Acest lucru este important pentru calitatea și previzibilitatea actului de justiție, consolidând responsabilitatea pe care sistemul judiciar o are față de societatea pe care o deservește⁵⁴. Inconsecvența hotărârilor judecătorești afectează percepția publicului cu privire la sistemul judiciar.⁵⁵ Dacă același sistem de justiție, utilizând aceleași instrumente juridice, poate pronunța în două cauze similare hotărâri care sunt în mod evident diferite, se generează incertitudine și se poate da naștere chiar la suspiciuni de corupție.

La consecvența jurisprudenței contribuie mai multe elemente: organizarea sistemului din punctul de vedere al gestionării acestuia și al codurilor de procedură, disponibilitatea și transparența hotărârilor judecătorești, conștientizarea de către judecători și procurori a necesității consecvenței, precum și formarea lor în acest domeniu. Aspectele mai ample, precum calitatea administrației publice și a

⁵² Decizia din 17 decembrie 2015, care prevede că dispozițiile articolului 666 din Codul de procedură civilă sunt neconstituționale.

⁵³ Din cadrul Uniunii Naționale a Barourilor din România, al Baroului București și al Baroului Timișoara.

⁵⁴ CEDO a constatat că, în anumite condiții, divergențele din jurisprudență conduc la încălcarea articolului 6 din Convenția europeană a drepturilor omului - Ghidul practic, punctele 211-215 http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

⁵⁵ Ghidul practic privind articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, civil limb, punctul 214, http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

legislației, joacă, de asemenea, un rol. Prezenta secțiune analizează progresele înregistrate în aceste domenii, care au fost recunoscute în mod sistematic drept o prioritate atât de către autoritățile române, cât și în cadrul procesului privind MCV.

În conformitate cu rolul său constituțional, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) este principala instituție responsabilă de asigurarea consecvenței jurisprudenței și interpretarea legislației. O parte tot mai mare a activității ICCJ este dedicată asigurării interpretării și practicii uniforme. ICCJ își îndeplinește acest rol prin mecanisme juridice definite și prin reuniuni cu instanțele inferioare.

Mecanisme de asigurare a consecvenței juridice

ICCJ dispune de două mecanisme juridice pentru unificarea jurisprudenței și oferirea unei interpretări unitare: hotărârile prealabile și recursul în interesul legii. „Procedura de pronunțare a unei hotărâri prealabile”, introdusă de noile coduri de procedură, permite unui complet investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță să adreseze întrebări ICCJ pentru a obține o hotărâre interpretativă care să aibă un caracter obligatoriu atât pentru instanța în cauză, cât și pentru cauzele viitoare. Recursurile în interesul legii pot fi utilizate pentru a soluționa probleme de interpretare a legii în cazurile de lipsă de consecvență între hotărâri.

Numărul de cereri de pronunțare a unei hotărâri prealabile este în continuă creștere. În materie penală, au fost formulate 35 de întrebări prealabile, fiind soluționate 33, comparativ cu situația din 2014, când au fost formulate 31 de întrebări, dintre care au fost soluționate 28. Se înregistrează o creștere semnificativă a numărului acestor întrebări în cauzele în materie civilă, inclusiv în materie administrativă și fiscală: în 2015 au fost formulate 51 de întrebări prealabile, fiind soluționate 47, comparativ cu situația din 2014, când au fost formulate 17 întrebări, dintre care au fost soluționate 13, ceea ce arată că mecanismul funcționează bine și că judecătorii din cadrul instanțelor inferioare apelează la acesta.

O parte tot mai mare a activității secțiunilor ICCJ este dedicată soluționării întrebărilor prealabile. Soluționarea unei întrebări prealabile se face de către o comisie formată din cel puțin nouă judecători, atunci când întrebarea se referă la un singur domeniu de drept, dar aceasta poate fi formată din până la optsprezece judecători, atunci când întrebarea se referă la mai multe domenii de drept. Termenele de răspuns la întrebare sunt foarte stricte (maximum trei luni de la primirea acesteia), iar ICCJ a stabilit o metodă de raportare detaliată pentru fiecare comisie, asigurând astfel o analiză juridică și o dezbateră aprofundată, precum și respectarea strictă a termenelor. ICCJ a creat și un nou departament de magistrați-asistenți specializați în pronunțarea de hotărâri prealabile, care a fost susținut printr-o hotărâre de guvern care oferea ICCJ un număr de 4 posturi suplimentare de magistrați-asistenți și 6 posturi de grefieri.⁵⁶ Toate întrebările și hotărârile sunt publicate pe site-ul ICCJ în aceeași zi. În termen de treizeci de zile de la pronunțarea hotărârii, se publică și motivarea în Monitorul Oficial, iar interpretarea ICCJ devine obligatorie pentru toate instanțele. După caz, își poate exprima opinia cu privire la întrebare și procurorul general sau curțile de apel⁵⁷.

Exemplele pot ilustra importanța deciziilor interpretative ale ICCJ⁵⁸. În materie penală, ICCJ a soluționat întrebarea referitoare la persoanele care exercită profesia de avocat, dar nu fac parte din Baroul oficial al României. Această problemă datează din anul 2000 și a dat naștere unei jurisprudențe contradictorii și unor practici divergente, stârnind și confuzie în rândul cetățenilor. Această chestiune a fost adusă în atenția Comisiei Europene de către alte țări membre ale UE. Interpretarea ICCJ specifică acum în mod clar faptul că o persoană care exercită profesia de avocat în cadrul unor entități care nu fac parte din formele de organizare profesională recunoscute comite infracțiunea de exercitare ilegală a profesiei.⁵⁹ În materie civilă, ICCJ a soluționat o întrebare referitoare la metoda de calcul al salariului

⁵⁶ Hotărârea de Guvern nr. 486 din 30 iunie 2015.

⁵⁷ În cadrul procedurii de pronunțare a unei hotărâri prealabile, ICCJ a solicitat punctul de vedere al procurorului general cu privire la 30 de cauze în materie penală și la o cauză în materie civilă. În ceea ce privește recursul în interesul legii, au fost înaintate 3 recursuri de către procurorul general.

⁵⁸ A se vedea, de asemenea, deciziile privind statutul medicilor din spitalele publice, menționate în secțiunea 2.1.

⁵⁹ Decizia ICCJ 15/2015; s-a semnalat că practica aceasta mai există (de exemplu, în județul Tulcea).

angajaților instituțiilor publice, în urma unei modificări a legislației. Prin această decizie, s-a clarificat situația cu privire la toate categoriile de angajați în cauză, fiind astfel soluționate mii de cauze aflate pe rolul instanțelor.⁶⁰

Eficiența acestui mecanism în a rezolva problemele legate de lipsa de acțiune a administrației este demonstrată de o a doua decizie, privind taxa de mediu. În 2011, o hotărâre a CEJ a stabilit că taxa de mediu colectată de autoritățile române este ilegală⁶¹. Aceasta a dus la inițierea de către cetățeni a unui număr mare de acțiuni în instanță, solicitându-se rambursarea plății acestei taxe. Administrația s-a opus acestei solicitări, ajungându-se până la nivel de recurs în toate cauzele. În urma unei prime decizii a ICCJ, guvernul a luat decizia rambursării plăților respective către cetățeni. Acest lucru a dus din nou la inițierea unui număr mare de acțiuni în instanță, privind dobânzile care ar fi trebuit plătite sau termenele de prescripție. În septembrie 2015, ICCJ s-a pronunțat cu privire la o întrebare prealabilă referitoare la această chestiune, fiind soluționate astfel mai multe mii de cazuri în instanță și în administrație. Aceste exemple ilustrează modul în care soluționarea unei întrebări prealabile a contribuit la soluționarea unor cazuri administrative repetitive, care reprezintă o povară pentru instanțe și care sunt descrise adesea drept o sursă de hotărâri contradictorii.

Un alt mecanism de unificare, recursul în interesul legii, are în continuare o contribuție substanțială la unificare. În 2015, în materie civilă au fost introduse 18 recursuri și au fost soluționate 19, iar în materie penală au fost introduse 6 recursuri și au fost soluționate 7. O decizie recentă a contribuit la soluționarea unor hotărâri contradictorii în materie de evaziune fiscală în ceea ce privește partea de drept civil privind prejudiciul cauzat statului. Acest mecanism poate fi utilizat și pentru chestiunile procedurale, lucru care nu este însă valabil în cazul hotărârilor prealabile.⁶²

Acțiunile conducerii sistemului judiciar de asigurare a consecvenței hotărârilor

Întrucât numărul noilor proceduri este mare, intrarea în vigoare a noilor coduri de procedură reprezintă o sursă potențială de interpretări și de practici divergente, problemă care nu poate fi rezolvată cu ușurință de mecanismele de unificare juridică (care, în esență, se limitează la interpretarea dreptului material). În consecință, încurajarea utilizării unor practici coerente este o responsabilitate ce îi revine mai degrabă conducerii sistemului judiciar. Sistemul judiciar a instituit și continuă să elaboreze diverse acțiuni de management ce vizează unificarea interpretării și practicii, în special în ceea ce privește Codul de procedură penală și Codul de procedură civilă.

Se organizează periodic la nivel național reuniuni și discuții cu reprezentanți ai ICCJ, ai curților de apel, ai CSM și ai INM, în cadrul cărora se discută o listă de teme cu privire la care există interpretări divergente. În 2015 au avut loc opt astfel de reuniuni. Atunci când sunt găsite soluții comune, se elaborează orientări care trebuie urmate de toate instanțele.

ICCJ, curțile de apel și instanțele inferioare recurg, de asemenea, la reuniuni lunare sau trimestriale în cadrul instanțelor lor pentru a ajunge la un „acord de principiu” cu privire la posibilele interpretări divergente. Consensul obținut sau poziția majoritară este apoi diseminată sub formă de orientări adresate tuturor judecătorilor din instanțele în cauză. O vizită efectuată de către Comisie în 2015 în instanțele din Timișoara a confirmat faptul că aceste reuniuni au loc cu regularitate și că sunt utile pentru judecători. Reuniunile cu judecătorii din București și Timișoara au evidențiat, de asemenea, o mai mare recunoaștere în rândul judecătorilor a responsabilității lor în materie de asigurare a consecvenței hotărârilor.

În plus, consecvența hotărârilor judecătorești și a practicii judiciare face parte din subiectele cursurilor de formare pentru judecători și procurori oferite de Institutul Național al Magistraturii. În Ministerul Public există un serviciu special de îndrumare și de analiză care emite, la rândul său, orientări pentru

⁶⁰ Decizia din 19 octombrie 2015, cauza nr. 1329/1/2015.

⁶¹ Hotărârea Curții (camera întâi) din 7 aprilie 2011, cauza C-402/09, Ioan Tatu/Statul român.

⁶² În materie civilă, cererea de pronunțare a unei hotărâri prealabile poate aborda și chestiuni procedurale în cazul în care acestea sunt legate de fondul cauzei.

unificarea practicii la nivelul organelor de urmărire penală. De asemenea, CSM a creat un wiki online pentru unificarea jurisprudenței, care poate fi utilizat de instanțe pentru a încărca rezultatele discuțiilor lor interne, și un forum pe care judecătorii din întreaga țară pot discuta cazurile de practică neuniformă. Aceste discuții pot duce la stabilirea unei interpretări comune. Prin inspecțiile tematice pe care le efectuează în instanțe și la parchete, Inspekția Judiciară contribuie, la rândul său, la unificare, prin faptul că face recomandări relevante în cazurile de practici sau de proceduri divergente.

Publicarea jurisprudenței

Disponibilitatea unui acces online și deschis la toate hotărârile judecătorești, care să permită folosirea funcției de căutare, a fost o recomandare reiterată în mai multe rapoarte privind MCV succesive, fiind considerată una dintre modalitățile prin care magistrații și toți justițiabilii pot face referire la cauze și hotărâri similare⁶³.

ICCJ continuă să își publice deciziile pe site-ul său internet. Aceasta publică rezumate ale deciziilor sale cheie, precum și textele integrale ale tuturor deciziilor. Drept urmare, în prezent sunt disponibile online peste 4 600 de rezumate și peste 117 000 de texte integrale (anonimizate), inclusiv deciziile privind cererile de pronunțare a unei hotărâri prealabile.

Proiectul ROLII (Institutul Român pentru Informații Juridice) de publicare online a tuturor hotărârilor judecătorești, aflat în discuție de mai mulți ani și menționat în rapoartele anterioare privind MCV,⁶⁴ a fost în cele din urmă dezvoltat în cadrul unui parteneriat public-privat: ROLII (CSM, Uniunea Națională a Barourilor din România și Uniunea Națională a Notarilor Publici din România) și o editură. Portalul ROLII a fost lansat la 16 decembrie 2015.

Obstacolele din calea consecvenței jurisprudenței

În ciuda acestor măsuri concrete de încurajare a consecvenței și a semnelor că există o schimbare culturală în favoarea consecvenței, continuă să se semnaleze frecvent cazuri de pronunțare a unor hotărâri inconsecvente. Dacă unele chestiuni legate de noile coduri ar trebui să se rezolve cu timpul, altele sugerează existența unor probleme mai structurale.

În rapoartele anterioare privind MCV au fost identificate o serie de obstacole în calea consecvenței jurisprudenței. Unele dintre acestea reprezintă probleme mai ample, cum ar fi calitatea legislației și riscurile inerente recurgerii pe scară largă la instrumente precum ordonanțele de urgență ale guvernului.^{65,66} A fost remarcată și importanța aplicării uniforme a legii și a executării uniforme a hotărârilor judecătorești de către administrația publică. Se are în vedere efectuarea, cu sprijinul fondurilor UE, a unei reforme a administrației publice⁶⁷ care ar putea contribui la promovarea unei abordări coerente a administrației publice în ceea ce privește sistemul judiciar. Această reformă, adoptată de guvern în urmă cu un an, nu a fost încă implementată. Cooperarea dintre conducerea sistemului judiciar și Barou, precum cea din cadrul proiectului ROLII, poate contribui, la rândul său, la asigurarea coerenței și la oferirea unor explicații clare a divergențelor aparente. Alte aspecte se referă mai specific la sistemul judiciar.

Deși fiecare cauză are caracteristicile sale specifice, motivarea hotărârii poate fi utilizată pentru a explica cazurile în care există o divergență aparentă față de cauzele precedente sau față de jurisprudența instanțelor superioare⁶⁸. Acest lucru subliniază importanța formării în ceea ce privește redactarea motivării, precum și necesitatea acordării unui interval de timp suficient acestui aspect al unei cauze, mai mulți judecători, în special din cadrul instanțelor inferioare, informând Comisia că nu

⁶³ COM(2015) 35 final și COM(2014) 37 final.

⁶⁴ COM(2015) 35 final, SWD(2015) 8 final, COM(2014) 37 final și SWD(2014) 37 final.

⁶⁵ COM (2015) 35 final și SWD(2015) 8 final, p. 14.

⁶⁶ Pentru 2015, Avocatul Poporului raportează faptul că a semnalat 7 excepții de neconstituționalitate, inclusiv 2 privind ordonanțe de urgență ale guvernului, și a formulat 3 cereri de recursuri în interesul legii.

⁶⁷ http://www.mdrt.ro/userfiles/strategie_adm_publica.pdf

⁶⁸ Existența unor divergențe de jurisprudență între instanțele de ultim grad de jurisdicție sau între hotărârile pronunțate de o curte supremă și jurisprudența sa poate duce la încălcarea articolului 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului; Ghidul CEDO privind articolul 6, punctul 193.

au destul timp pentru a-și redacta hotărârile în termenul prevăzut de lege menținându-și totodată standardele de calitate. Această problemă de eficiență este discutată mai în detaliu mai jos.

2.4 Reforme structurale

Reformele structurale privind administrarea justiției s-au dovedit a avea un impact direct asupra eficacității justiției. Chestiuni precum eficiența, independența și costurile rezonabile ale sistemului de justiție, precum și accesul ușor la acesta sunt factori importanți ai unui sistem de justiție eficace. Acest lucru este valabil atât pentru cetățeni, cât și pentru societăți, iar justiția reprezintă un element-cheie al unui climat de afaceri de succes.

În Raportul privind MCV din 2015, Comisia a făcut o serie de recomandări în acest domeniu: privind un plan de acțiune pentru punerea în aplicare a strategiei, privind necesitatea dotării conducerii cu instrumente de informare, privind găsirea unor soluții pragmatice ca alternativă la legea privind instanțele de mici dimensiuni și privind asigurarea executării hotărârilor judecătorești. Elaborarea și implementarea reformelor structurale este o responsabilitate comună a conducerii sistemului judiciar, în special a ministrului justiției și a CSM. Președinții instanțelor și procurorii-șefi au, la rândul lor, o contribuție în acest sens.

Cadrul strategic

La sfârșitul anului 2014, guvernul a adoptat o Strategie de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, care stabilește o viziune pentru sistemul judiciar și măsurile esențiale care trebuie întreprinse.^{69,70} Acest document se bazează în foarte mare măsură pe recomandările privind MCV și pe unele studii elaborate împreună cu Banca Mondială, în special pe documentul *Functional Analysis of the Romanian Judiciary* („Analiza funcțională a sistemului judiciar românesc”). Acest document de strategie este o descriere generală a viziunii și obiectivelor, care trebuie însoțită de un plan de acțiune care să prevadă detaliile suplimentare privind acțiunile și termenele-limită. De asemenea, această strategie și planul de acțiune aferent sunt astfel concepute încât să reprezinte baza pentru definirea priorităților de finanțare din partea UE în domeniul justiției.

Ministerul Justiției a elaborat, în consultare cu toate instituțiile judiciare, un plan de acțiune, care din punct de vedere tehnic a fost gata încă din vară, dar a fost lansat spre consultare publică numai în noiembrie. Planul de acțiune va fi actualizat la începutul anului 2016 în lumina observațiilor primite și, de asemenea, pentru a ține seama de prioritățile noului guvern. Nu a fost încă alocat buget pentru punerea în aplicare a planului de acțiune; va fi necesară, de asemenea, o programare multianuală a finanțării naționale în contextul utilizării fondurilor UE pentru proiectele din domeniul justiției.

Faptul că planul de acțiune nu a fost încă adoptat nu a împiedicat realizarea de progrese în reforma sistemului judiciar. Au fost inițiate și continuate o serie de acțiuni, în special în ceea ce privește eficiența justiției sub toate aspectele ei și administrarea produselor infracțiunilor.

Resurse

Ministerul Justiției a continuat să sprijine reforma sistemului de justiție prin asigurarea bugetului pentru sistemul de justiție⁷¹ și prin furnizarea unui număr total de 390 de posturi suplimentare: 60 de posturi de personal specializat în lupta antifraudă (5 posturi pentru DNA, 10 pentru DIICOT și 45 pentru parchete); 4 posturi de magistrați-asistenți și 6 posturi de grefieri pentru ICCJ; 20 de posturi

⁶⁹ Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020 a fost aprobată prin Hotărârea de Guvern 1155/23.12.2014.

⁷⁰ Strategia stabilește o serie de principii de bază: respectarea statului de drept, separarea puterilor în stat, consolidarea independenței sistemului judiciar, cooperarea loială dintre instituții, respectarea drepturilor omului, managementul strategic și promovarea unei culturi a dialogului. Aceasta identifică în continuare problemele existente la nivelul sistemului judiciar și propune o serie de obiective pentru dezvoltarea acestuia în perioada 2015-2020: eficientizarea justiției ca serviciu public, consolidarea instituțională a sistemului judiciar, integritatea sistemului judiciar, asigurarea transparenței procesului judiciar, îmbunătățirea calității actului de justiție și garantarea accesului liber la justiție.

⁷¹ De la începutul anului 2013 și până la sfârșitul anului 2015, bugetul a fost majorat cu 46 %.

de judecători și 70 de posturi de personal auxiliar de specialitate pentru instanțe; 10 posturi de specialiști IT pentru Ministerul Justiției; 60 de posturi de personal auxiliar de specialitate pentru Ministerul Public; 50 de posturi de procurori și 55 de posturi de personal auxiliar de specialitate și administrativ pentru DNA; 45 de posturi de personal auxiliar de specialitate și administrativ pentru DIICOT și 10 posturi de personal de probațiune pentru Direcția Națională de Probațiune.

În ultimii doi ani, numărul de posturi de grefieri a crescut: de la aproximativ 5 800 în ianuarie 2014, la peste 6 000 în prezent. Majoritatea posturilor vacante vor fi ocupate de absolvenți ai Școlii Naționale de Grefieri (SNG). SNG a primit sprijin pentru a desfășura activități de formare pentru un număr sporit de grefieri, dar numărul grefierilor care absolvă institutul nu pare să fie suficient pentru a ocupa posturile vacante din cadrul tuturor instanțelor. În mod excepțional, legea permite intrarea în profesie prin intermediul unui concurs local organizat de curțile de apel. SNG a raportat însă că practica intrării în profesie prin concursurile locale s-a generalizat, exprimându-și, prin urmare, îngrijorarea cu privire la faptul că acești grefieri nu dispun de o formare profesională suficientă.

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) adoptă în prezent o abordare mai proactivă în ceea ce privește gestionarea resurselor umane printr-o evaluare mai clară a situației resurselor umane și a necesităților de personal, printr-o mai bună monitorizare a volumului de lucru și a eficienței instanțelor, precum și prin anticiparea nevoilor viitoare. CSM a propus, de asemenea, o modificare a sistemului de evaluare și de promovare a magistraților, ca parte a modificărilor la Legea nr. 303/2004. Proiectul de lege a fost transmis ministrului justiției în noiembrie 2015.

Reforma structurală a sistemului judiciar trebuie să fie însoțită și de modernizarea clădirilor și a sistemelor informatice. O serie de lucrări de construcție sau de reabilitare a instanțelor, finanțate prin împrumuturi de la Banca Mondială, sunt încă în curs. Așa cum s-a remarcat deja, nevoia de a dispune de mai multe săli de consiliu în care să aibă loc fazele preliminare prevăzute de Codul de procedură civilă și de Codul de procedură penală nu pare să fie satisfăcută în toate instanțele, în special în cele cu un volum de muncă mare.

ICCJ se confruntă cu dificultăți logistice în materie de birouri și de săli de consiliu, aceste probleme fiind exacerbate de decizia Curții Constituționale conform căreia faza de cameră preliminară ar trebui să aibă loc în prezența părților, fiind necesară în acest sens o cameră de consiliu. ICCJ utilizează acum sălile de consiliu ale Curții de Apel Militare, iar serviciul economic a fost mutat într-o aripă a clădirii Parlamentului. ICCJ a beneficiat în ultimii ani de o creștere importantă a numărului de judecători, de magistrați-asistenți și de grefieri, însă se confruntă în continuare cu un deficit important în materie de spații de birouri.⁷² Ca o soluție pe termen lung, fostul ministru al justiției a inițiat un plan de construire în București a unui cartier destinat special instituțiilor din sistemul judiciar, cu sprijinul Băncii Mondiale.

Instrumentele de gestionare a actului de justiție, eficiența și calitatea acestuia

CSM a continuat dezvoltarea unor instrumente de monitorizare și gestionare a activităților instanțelor: în plus față de proiectul *ROLII* (a se vedea mai sus), a fost introdusă în unele curți de apel *aplicația de vizualizare electronică a dosarelor cauzelor*, această aplicație fiind susținută și de barourile locale; *portalul eMAP* este utilizat de CSM pentru a interconecta informațiile disponibile în diferitele instanțe și pentru gestionarea mai multor activități administrative și de resurse umane, în timp ce sistemul *STATIS* monitorizează activitatea instanțelor în ceea ce privește tratarea cauzelor și în prezent este instalat în toate instanțele.

Monitorizarea STATIS, bazată pe cinci indicatori ai eficienței, este legată și de standarde privind performanța și contribuie la identificarea domeniilor care necesită îmbunătățiri, atât la nivel de instanțe individuale, cât și la nivelul întregului sistem judiciar. La sfârșitul fiecărui an statistic, Secția pentru judecători a CSM și Inspekția Judiciară vor analiza instanțele al căror nivel de eficiență este „satisfăcător” sau „ineficient”. Rezultatul analizei va fi discutat cu conducerea instanțelor în cauză și

⁷² În unele birouri lucrează până la 13 magistrați-asistenți sau 6 judecători. Arhivarea dosarelor în întreaga clădire a ICCJ și manipularea fizică a dosarelor în fazele de judecată sunt deosebit de dificile.

cu instanțele imediat superioare în vederea elaborării de măsuri de remediere a ineficiențelor constatate.

Instrumentul STATIS a fost utilizat pentru analizarea impactului noilor coduri asupra activității instanțelor și pentru elaborarea de concluzii privind toate instanțele pentru 2014. La nivel de judecătoria, numărul de cauze a crescut atât în materie civilă, cât și în materie penală. Creșterea numărului de cauze în materie civilă pare să se datoreze cazurilor de executare silită. La nivelul tribunalelor, s-a înregistrat o scădere a numărului de cauze în altă materie decât penală, dar și o creștere semnificativă a cauzelor penale introduse recent. În raportul CSM se explică faptul că această creștere semnificativă are legătură cu noua competență a tribunalelor de a judeca în primă instanță cazurile anchetate de DNA și DIICOT (a se vedea secțiunea 4.3). În ceea ce privește curțile de apel, s-a înregistrat o scădere a numărului de dosare în altă materie decât penală și o creștere a numărului de dosare în materie penală. Din analiza efectuată rezultă, de asemenea, că a crescut durata medie de soluționare a cauzelor în toate gradele de jurisdicție, atât în altă materie decât penală, cât și în materie penală. La o concluzie similară s-a ajuns și în *Indicele de performanță al instanțelor pe 2015*, un studiu efectuat de ONG-ul român Funky Citizens, care a analizat impactul noilor coduri asupra sistemului juridic⁷³.

Așa cum se menționează în raportul CSM, motivele pentru care s-a înregistrat o performanță medie mai scăzută în 2014 nu sunt clare și va trebui efectuată o analiză suplimentară. Este important de remarcat faptul că CSM și managerii de instanță au acum la dispoziție instrumentele necesare pentru monitorizarea situației și întreprind măsuri de remediere. De exemplu, când Comisia a efectuat o vizită la Curtea de Apel Timișoara — în cazul căreia dintr-o analiză a rezultatelor STATIS reieșea că printre principalele cauze ale întârzierilor se numărau obținerea probelor și primirea rapoartelor de la experți — Curtea și experții au convenit stabilirea de termene-limită.

Echilibrarea volumului de muncă

Analiza CSM confirmă constatările anterioare potrivit cărora împărțirea volumului de muncă între instanțe nu este echilibrată. În orașele mari, judecătorii raportează volume de muncă foarte mari și se plâng de faptul că presiunea pusă asupra lor pentru respectarea termenelor-limită prevăzute de lege pentru finalizarea cauzelor poate uneori compromite standardele de calitate, în special în ceea ce privește redactarea motivării.

Proiectul de lege ce viza închiderea unor instanțe și parchete a fost respins de Senat în mai 2015. CSM și Ministerul Justiției intenționează să aplice, printr-o hotărâre de guvern, o soluție alternativă de redesenare a hărții judiciare, care constă în rearondarea anumitor localități în competența teritorială a instanțelor ce țin de aceeași curte de apel. CSM a făcut o primă propunere în septembrie 2015 de rearondare a localităților din jurisdicția Curții de Apel Cluj. Decizia a fost aprobată de guvern în luna octombrie. În ceea ce privește parchetele, Procurorul General a propus regrouparea procurorilor la nivel de tribunal (al doilea grad de jurisdicție) și închiderea parchetelor de la nivelul primei instanțe, constatând faptul că unele parchete sunt prea mici sau au un volum de muncă redus, și a finalizat un studiu de impact în decembrie 2015, care urmează să facă obiectul unor consultări cu sistemul.

Un alt element care are impact asupra volumului de muncă al instanțelor este repetitivitatea cauzelor, în principal a acțiunilor inițiate de cetățeni împotriva administrației publice. Acest lucru a fost deja menționat în rapoartele anterioare privind MCV și în contextul consecvenței jurisprudenței, despre care s-a vorbit mai sus⁷⁴, dar are consecințe și asupra eficienței. Aceasta este, de asemenea, o chestiune ce ține de cooperarea dintre administrația publică și sistemul judiciar — de exemplu, anumite state membre aplică sisteme de cauze-pilot sau cauze-test, care, odată ce au fost soluționate prin pronunțarea unei hotărâri judecătorești, servesc drept standard de referință pentru administrație. Nu au existat informații referitoare la întreprinderea unor astfel de măsuri, deși ICCJ a emis o interpretare obligatorie în cel puțin două astfel de cazuri (a se vedea secțiunea 2.3). Va ajuta și faptul că agențiile de stat vor avea acces la baza de date ROLII privind hotărârile, întrucât acestea ar putea obține

⁷³ <http://www.onoratainstanta.ro/indicele-de-performanta.html>

⁷⁴ SWD(2015) 8 final, p. 15.

informații cu privire la practica instanțelor în situații care sunt similare pe fond chiar înainte de a se introduce o acțiune în instanță. În ceea ce privește instanțele, identificarea cauzelor echivalente poate fi, de asemenea, un sprijin pentru grefierii care au format în domeniul juridic; cu toate acestea, nu s-a putut ajunge în 2015 la un acord asupra proiectului de lege prin care s-ar fi modernizat statutul grefierilor și s-ar fi creat o nouă categorie de grefieri, grefierii judiciari, care ar fi putut prelua unele dintre sarcinile administrative ale judecătorilor⁷⁵.

Executarea hotărârilor judecătorești (civile, administrative și penale)

Problema executării hotărârilor judecătorești este adesea menționată drept o problemă constantă, deși nu sunt disponibile statistici privind executarea efectivă. Modificările de anul trecut aduse Codului civil, prin care hotărârile judecătorești pot fi executate direct de către executorii judecătorești și care vizează accelerarea procedurii, au fost anulate de Curtea Constituțională în decembrie⁷⁶. În plus, s-a înregistrat o creștere a volumului de muncă în cazurile nelitigioase de executare silită a titlurilor executorii altele decât hotărârile judecătorești, în cazul cărora executorii judecătorești trebuie să obțină învestirea cu formula executorie de către instanță. Unul dintre elementele prin care s-ar asigura controlul de calitate al procedurilor de executare ar fi un sistem statistic național⁷⁷. În plus, prin introducerea unui sistem TIC pentru recuperarea creanțelor s-ar putea reduce costurile cu executarea silită și s-ar putea accelera procedurile de executare. Mai multe acțiuni sunt prevăzute în proiectul de plan de acțiune aferent Strategiei pentru dezvoltarea sistemului judiciar 2015-2020.

În ceea ce privește creanțele statului (ale autorităților centrale sau locale) sau banii care trebuie recuperați de către stat, nu există o imagine globală privind eficacitatea acestei recuperări⁷⁸. A fost instituit un cadru juridic privind executarea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate împotriva autorităților publice din România.^{79, 80} De regulă, acesta prevede ca autoritățile publice să coopereze în mod voluntar și prompt pentru a asigura executarea hotărârilor definitive. În caz de neexecutare, reclamantul poate recurge la procedura de executare silită în instanță cu implicarea executorilor judecătorești, iar autoritățile publice care nu s-a conformat hotărârii îi pot fi aplicate sancțiuni. Cu toate acestea, în practică, pare dificilă obținerea executării efective. Executarea hotărârilor judecătorești prin care se confirmă lipsa de valabilitate autorizațiilor de construcție rămâne problematică⁸¹.

Problemele din acest domeniu au fost abordate și în cadrul Consiliului Europei, ca urmare a mai multor cauze cu care a fost sesizată Curtea Europeană a Drepturilor Omului.⁸² Guvernul a avut frecvent schimburi de opinii cu Consiliul Europei cu privire la diferite aspecte legate de neexecutare sau la neexecutarea prelungită a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva autorităților publice din

⁷⁵ SWD(2015) 8 final, p. 18.

⁷⁶ Această reducere așteptată a numărului de cauze a fost menționată ca o evoluție pozitivă și în raportul de anul trecut [SWD(2015) 8 final, p. 20].

⁷⁷ Comisia Europeană pentru Eficientizarea Justiției - CEPEJ, *Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe Recommendation on enforcement* (Orientări privind îmbunătățirea aplicării Recomandării existente a Consiliului Europei privind executarea), CEPEJ(2009)11REV2 din 17 decembrie 2009.

⁷⁸ Nu există o autoritate centrală competentă să monitorizeze și să coordoneze executarea hotărârilor judecătorești definitive de către toate autoritățile publice. Fiecare minister sau autoritate publică este responsabil de recuperarea sau de plata propriilor creanțe. Se pare, de asemenea, că nu sunt întotdeauna bugetate sume pentru potențialele creanțe față de administrație, pentru a permite, în cazul în care acestea se materializează, plata lor într-un interval de timp rezonabil.

⁷⁹ Ordonanța de Guvern nr. 22 din 30 ianuarie 2002.

⁸⁰ Legea 544/2004, a contenciosului administrativ; noul Cod de procedură civilă, articolele 622, 626 și 617.

⁸¹ Sursa: societatea civilă, administrația publică, plângerile primite de Comisie.

⁸² Printre cauze se numără grupul de cauze *Sacaleanu* privind neexecutarea sau întârzierea în executarea de către administrație a hotărârilor judecătorești interne definitive; grupul de cauze *Ruianu*, care se referă la neacordarea de sprijin de către autoritățile naționale reclamantilor în ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești definitive care prevedeau diverse obligații pentru părți private; grupul de cauze *Stungariu*, care se referă, în principal, la neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive prin care se dispunea reîncadrarea reclamantilor în posturile lor din cadrul organismelor publice.

România.⁸³ Autoritățile române au instituit recent un grup de lucru interguvernamental care are sarcina de a colecta statistici, de a identifica măsurile legislative și administrative necesare pentru executarea efectivă și de a colecta informații privind legislația comparativă în acest domeniu.⁸⁴

În plus, adesea autoritățile locale sunt reticente în a demara procedurile judiciare pentru recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, de exemplu din săvârșirea actelor de fraudă sau de corupție. S-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește rolul jucat de Curtea de Conturi în monitorizarea îmbunătățirii recuperării produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni administrative sau penale, existând exemple de cazuri în care s-a început anchetarea autorităților publice pentru că nu demaraseră procedurile de recuperare.

Relația cu Baroul

Din discuțiile purtate de Comisie cu Uniunea Națională a Barourilor din România, Baroul București și Baroul Timișoara reiese o îmbunătățire a relațiilor instituționale cu CSM, instanțele și Ministerul Justiției. Au fost organizate 15 conferințe regionale la care au participat judecători și avocați, pentru a discuta aspectele practice legate de organizarea și procedurile instanțelor. Judecătorii și procurorii din cadrul CSM au participat la consiliile Baroului, iar Uniunea Barourilor a fost implicată în seminariile privind aspectele de etică organizate de Institutul Național al Magistraturii. Avocaților li s-a dat acces cu parolă la sistemele informatice ale instanțelor.

Integritatea în cadrul sistemului judiciar

Integritatea în cadrul sistemului judiciar reprezintă un test deosebit de important pentru conducerea magistraturii. Conducerea sistemului judiciar este conștientă de riscurile de corupție, de daunele aduse reputației instituțiilor din sistem și de importanța măsurilor disuasive.

Din ianuarie 2015, DNA a pus sub acuzare 5 judecători, 1 procuror-șef (din cadrul DIICOT) și 7 procurori⁸⁵. Instanțele au pronunțat hotărâri de condamnare definitivă împotriva a 6 judecători (inclusiv 1 membru al CSM, 1 judecător din cadrul ICCJ și 2 președinți de instanță) și a 11 procurori (inclusiv 3 procurori din cadrul DIICOT, 1 procuror din cadrul Parchetului de pe lângă ICCJ și 4 procurori-șefi).

DNA raportează că în prezent se înregistrează o reducere a numărului de plângeri și de noi cazuri de corupție în sistemul judiciar. Având în vedere tendința generală de creștere a sesizărilor DNA în ansamblul său, s-a considerat că acest lucru înseamnă că a scăzut numărul de cazuri de corupție în magistratură, precum și că s-a redus toleranța față de corupție în cadrul sistemului (s-a înregistrat o creștere a numărului de cazuri de judecători denunțați de colegi). DNA a remarcat, de asemenea, că acum există o probabilitate mai mare să apară cazuri de corupție în domenii în care insecuritatea juridică creează posibilitatea comiterii unor acte de corupție mai puțin evidente.

CSM are responsabilitatea de a se asigura că nu există obstacole în calea cercetării penale a magistraților. CSM are o politică de „toleranță zero” față de corupția din cadrul sistemului judiciar, aceasta devenind o trăsătură constantă a declarațiilor sale publice. CSM a aprobat măsuri preventive privind magistrații, cum ar fi arestarea preventivă, percheziționarea și reținerea, cifrele indicând o ușoară creștere față de anul 2014. În 2015, CSM a suspendat din funcție 11 judecători și 12 procurori.

În acest sens, studiile efectuate au evidențiat faptul că este important ca ierarhia din sistemul judiciar să fie atentă la orice risc la adresa integrității judecătorilor și procurorilor și ca magistraților să li se ofere îndrumări corespunzătoare cu privire la imparțialitate, conflicte de interese sau incompatibilități. Studiile efectuate au concluzionat că sunt necesare sisteme de gestionare mai bune (standarde de

⁸³ Autoritățile române au prezentat planuri de acțiune și informații suplimentare privind grupul de cauze *Sacaleanu* în perioada 2012-2014; privind grupul de cauze *Ruianu* în perioada 2011-2015 și privind grupul de cauze *Stungariu* în 2012.

⁸⁴ Notă de informare privind Group d'affaires Sacaleanu/Roumanie, DH-DD (2015)14.

⁸⁵ În 2014, DNA a pus sub acuzare pentru fapte de corupție în cadrul sistemului judiciar 23 de judecători (inclusiv 4 judecători din cadrul ICCJ), 6 procurori-șefi și 6 procurori. Dintre aceștia, 7 judecători și 13 procurori au fost condamnați.

integritate, coduri de conduită clare și gestionarea conformării), pentru a încuraja prevenirea corupției și a promova deontologia profesională în magistratură.⁸⁶ Deși legislația prevede, în general, un cadru juridic solid, mecanismele operaționale din cadrul sistemului sunt limitate la procedura disciplinară și la evaluarea periodică.⁸⁷ Studiile efectuate au evidențiat o lipsă de claritate a reglementărilor (în special în ceea ce privește incompatibilitățile, dar și definiția unor concepte precum „care afectează buna reputație a sistemului judiciar”), precum și în abordarea adoptată în relațiile dintre Inspekția Judiciară, CSM și ICCJ și în cadrul acestor instituții. Recomandările au inclus necesitatea unei formări solide și permanente în domeniul eticii, în cadrul căreia să se prezinte studii de caz, și necesitatea existenței unor consilieri în materie de etică. În mod ideal, aceste măsuri ar putea fi extinse și la magistrații-asistenți și la grefieri.

Acțiuni disciplinare

CSM are responsabilitatea de a sancționa abaterile profesionale și disciplinare ale magistraților, în special cazurile de comportament neadecvat, de incompetență profesională și de neglijență gravă. Cercetarea acestor cazuri este sarcina Inspekției Judiciare. Din 1 ianuarie 2015, Inspekția Judiciară a înregistrat 6 550 de sesizări privind abateri disciplinare, dispunând luarea a 53 de măsuri disciplinare. Rapoartele Inspekției Judiciare sunt transmise secțiilor relevante ale CSM, care au emis 41 de decizii privind judecătorii (au fost acceptate 29 de cazuri și respinse 12) și 8 decizii privind procurorii (au fost acceptate 5 cazuri și respinse 3).

CSM a aplicat 32 de sancțiuni judecătorilor și 6 procurorilor. Sancțiunile aplicate sunt similare cu cele de anul trecut (avertisment, scăderea salariului lunar, suspendarea din funcție, mutarea într-o altă instanță și excluderea din magistratură). Deciziile au fost contestate în 70 de cazuri, majoritatea acestora fiind pe rolul ICCJ⁸⁸.

Inspekția Judiciară analizează cazurile disciplinare și identifică principalele cauze ale măsurilor disciplinare pentru a contribui la definirea unor măsuri preventive. În cazul judecătorilor, principalele cauze au fost proasta gestionare a cauzelor, ceea ce a dus la întârzieri în redactarea hotărârilor, neluarea în considerare a incompatibilităților, un comportament necorespunzător în viața privată și volumul de muncă excesiv.

2.5 Instituții-cheie

Consiliul Superior al Magistraturii

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) are un rol esențial în peisajul judiciar din România. Acesta reunește atât judecători, cât și procurori. În 2016 vor avea loc alegeri în cadrul CSM. Acestea sunt planificate să se desfășoare în toamnă, noua echipă urmând să își înceapă mandatul în ianuarie 2017, dar nu este clar dacă la aceste alegeri vor fi schimbați toți membrii sau numai cei care își încheie mandatul de șase ani. Magistrații care doresc să participe la alegeri își pot face campanie în mod deschis, iar CSM răspunde de organizarea procesului electoral. CSM este format din 14 membri aleși de către judecătorii și procurorii din întreaga țară pentru o perioadă de șase ani și care reprezintă toate nivelurile de jurisdicție. Există un sistem de președinție prin rotație (un judecător și un procuror), cu mandate de un an. În componența CSM intră și doi membri ai societății civile aleși de Senat, deși nu

⁸⁶ *Criminological study on corruption causes in Romania* (Studiu criminologic privind cauzele corupției în România) (2015, Ministerul Justiției din România și Ministerul Afacerilor Externe al Țărilor de Jos), și *Consolidation of the judicial system integrity* (Consolidarea integrității sistemului judiciar) (2015, Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Judiciar din Țările de Jos).

⁸⁷ Integritatea unui magistrat este unul dintre elementele analizate în cadrul raportului de evaluare periodică, iar rezultatele la nivelul întregului sistem judiciar sunt, de obicei, de aproape 99 %. Această metodă a suscitat unele critici din partea societății civile, care se întreabă dacă integritatea poate fi măsurată în procente.

⁸⁸ ICCJ s-a pronunțat în 7 cazuri: 4 decizii au fost menținute, iar 3 au fost modificate, fiind aplicată o sancțiune mai puțin severă.

este clar dacă acești membri au sau nu vreo legătură cu organizațiile societății civile implicate în reforma sistemului judiciar.

Rolul CSM în apărarea independenței sistemului judiciar este și prima sa sarcină conform Constituției României⁸⁹. Pe lângă intervențiile directe în anumite cauze (a se vedea mai sus), responsabilitățile CSM în ceea ce privește numirile și procedurile disciplinare au un impact direct asupra independenței sistemului judiciar. CSM are și un rol de reprezentare și un rol de conducere, prin care contribuie în mod decisiv la realizarea reformei sistemului judiciar⁹⁰. Rapoartele privind MCV au remarcat progresele realizate de CSM în îndeplinirea rolurilor care îi revin, prin asumarea unei mai mari responsabilități și susținerea mai multor inițiative. CSM a sporit, de asemenea, gradul de transparență prin transmiterea în direct pe internet a reuniunilor plenului și prin publicarea deciziilor sale. Cu toate acestea, magistrații, societatea civilă și organizațiile profesionale și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa unei comunicări directe cu CSM în legătură cu politicile și deciziile sale. CSM a organizat o consultare a tuturor adunărilor generale cu privire la proiectul său de modificare a condițiilor de numire, evaluare și promovare a magistraților numai după ce judecătorii au lansat o petiție, semnată în cele din urmă de peste 1 000 de magistrați. Un alt exemplu îl constituie elaborarea de către CSM a *raportului privind impactul noilor coduri*, instanțele și alte instituții plângându-se de faptul că nu au fost consultate cu privire la redactarea raportului sau la formularea concluziilor.

Institutul Național al Magistraturii și Școala Națională de Grefieri

Institutul Național al Magistraturii (INM) a avut un rol important în dezvoltarea sistemului judiciar din România. Începând cu anul 2005, jumătate din cei care intră în magistratură au urmat programul inițial de formare din cadrul INM. Institutul oferă și cursuri de formare continuă: 70 % din magistrați au participat la cel puțin o activitate de formare în 2014, numeroase cursuri vizând facilitarea intrării în vigoare a celor patru noi coduri și sprijinirea unificării jurisprudenței și a practicii judiciare. În 2015, INM a organizat 269 de seminarii la locul de muncă pentru un număr de 6 232 de participanți, respectiv judecători, procurori, personal asimilat magistraților și magistrați-asistenți. Școala Națională de Grefieri (SNG) a primit finanțare suplimentară în 2015, astfel încât să poată asigura formarea inițială a 260 de grefieri, în loc de 120⁹¹. SNG și-a intensificat activitățile de formare continuă, în special în ceea ce privește noile coduri⁹². SNG organizează cursuri de formare în materie de etică, bazate pe o analiză a jurisprudenței disciplinare (care cuprinde abaterile disciplinare ale personalului auxiliar de specialitate), precum și seminarii cu Inspekția Judiciară privind alocarea aleatorie a cauzelor.

Inspekția Judiciară

Inspekția Judiciară este independentă din punct de vedere operațional, iar inspectorii sunt independenți în activitatea lor, deși Inspekția Judiciară a raportat că a făcut obiectul unor presiuni în sensul revenirii la situația anterioară, de dependență mai puternică de CSM. Rolul său este nu numai acela de a apăra independența justiției și reputația profesională a magistraților sau de a ancheta abaterile profesionale. Inspekția Judiciară poate, de exemplu, identifica deficiențele structurale sau posibilele îmbunătățiri, prin inspecții orizontale pe fond în cadrul instanțelor și al parchetelor⁹³. Aceste inspecții contribuie la identificarea practicilor divergente, la îmbunătățirea conducerii instanțelor și a gestionării cauzelor. Anul trecut, acestea au inclus: examinarea punerii în aplicare a dispozițiilor juridice ale camerei preliminare în curțile de apel și unificarea practicii administrative în acest domeniu; practica administrativă și judiciară în aplicarea de către judecători a privării de libertate; verificarea conducerii DIICOT; controlul cazurilor în care procurorii au decis să nu continue urmărirea penală și o inspecție

⁸⁹ Articolul 133 alineatul (1).

⁹⁰ SWD(2014) 37 final, p. 19.

⁹¹ SNG oferă, de asemenea, cursuri de învățare la distanță pentru grefierii recrutați prin intermediul unor concursuri locale.

⁹² Peste 1 000 de grefieri au participat la cursuri centralizate, iar peste 2 600, la cursuri locale.

⁹³ Inspekția Judiciară numără aproximativ 50 de magistrați și 40 de alți membri ai personalului. Solicitarea de alocare a 10 posturi suplimentare în 2014 a fost respinsă.

privind cazuri de fraudare a fondurilor UE. Unele dintre aceste inspecții, inclusiv ultima, au condus la proceduri disciplinare.

III CADRUL DE INTEGRITATE ȘI AGENȚIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE

România are un cadru cuprinzător privind integritatea funcționarilor publici, precum și o instituție independentă care contribuie la aplicarea acestor norme și care aplică sancțiuni (ce pot fi contestate în instanță). Cadrul de integritate definește incompatibilitățile între funcțiile oficiale și situațiile de conflict de interese de natură administrativă. Un aspect important al acestei activități este acela de a lua măsuri pentru a se evita de la bun început conflictele de interese.

În cursul perioadei de raportare, Agenția Națională de Integritate (ANI) a continuat să se ocupe de un număr mare de cazuri. ANI a continuat să instrumenteze un număr semnificativ de cazuri de conflicte de interese și de incompatibilitate, multe dintre acestea având ca obiect politicieni locali⁹⁴. Cadrul juridic privind incompatibilitățile și punerea în aplicare a rapoartelor sale, chiar și a celor confirmate de hotărâri în instanță, au continuat să fie puse sub semnul întrebării, dar ANI a făcut și obiectul unei atenții tot mai mari din partea altor state membre interesate să își dezvolte propriul cadru de integritate.

În raportul privind MCV din 2015, recomandările au vizat: asigurarea faptului că hotărârile judecătorești referitoare la suspendarea din funcție a parlamentarilor sunt aplicate în mod automat de către Parlament; aplicarea verificării *ex ante* de către ANI a conflictelor de interese în cadrul procedurilor de achiziții publice; asigurarea unor legături mai strânse între organele de urmărire penală și ANI, astfel încât eventualele infracțiuni legate de cazurile ANI să fie investigate în mod corespunzător, și examinarea modalităților prin care să se îmbunătățească acceptarea publică și punerea eficace în aplicare a normelor în materie de incompatibilitate și a măsurilor de prevenire a situațiilor de incompatibilitate.

3.1 Agenția Națională de Integritate (ANI) și Consiliul Național de Integritate (CNI)

Capacitatea instituțională

Președintele Agenției Naționale de Integritate (ANI) și-a depus demisia în luna martie⁹⁵. Vicepreședintele a acționat în calitate de președinte interimar, la sfârșitul anului fiind numit președinte al ANI în urma unui concurs organizat de Consiliul Național de Integritate (CNI) (a se vedea, de asemenea, secțiunea 2.1). ANI și-a prezentat raportul anual de activitate în fața CNI în primăvară. Raportul respectiv a fost apoi transmis Senatului României. Există, de asemenea, un raport anual de audit extern referitor la cheltuielile și activitățile de gestionare ale agenției, iar raportul din acest an a evidențiat punerea efectivă în aplicare a celor mai multe dintre recomandările anterioare. CNI a adoptat raportul de audit fără recomandări.

ANI are 104 angajați, cu patru mai mulți în acest an. 44 sunt inspectori de integritate, cu un volum mediu de lucru de 60 de dosare. Numărul de dosare finalizate de către agenție a crescut în acest an și se ridică la peste 1 500 de dosare. ANI a raportat intensificarea cooperării cu instituțiile care lucrează direct cu dosarele sale: Comisiile de cercetare a averii, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), precum și Ministerul Public. De asemenea, ANI a beneficiat de sprijinul Consiliului Superior al

⁹⁴ În 2015, 84 % din cazurile de incompatibilitate, 66 % din cazurile de conflicte de interese administrative și 66 % din cazurile de conflicte de interese de natură penală au avut ca obiect primari, viceprimari, consilieri locali sau consilieri județeni.

⁹⁵ Fostul președinte al ANI a fost pus sub acuzare într-o cauză de abuz în serviciu din perioada în care era membru al Comisiei pentru retrocedarea proprietăților. Cauza nu este legată de mandatul său la Agenția Națională de Integritate. Acesta a demisionat imediat după începerea anchetei.

Magistraturii (CSM) în ceea ce privește îmbunătățirea modului în care a administrat cauzele în instanță.

Consiliul Național de Integritate (CNI)

Consiliul Național de Integritate este organismul de supraveghere a ANI. Mandatul Consiliului a expirat în noiembrie 2014. La reuniunea constitutivă a noului Consiliu, care a avut loc în februarie 2015, în funcția de președinte a fost ales reprezentantul societății civile. Printre membrii Consiliului se numără președintele Asociației Comunelor din România, un reprezentant al funcționarilor publici și reprezentanți ai principalelor partide politice. Statutul de membru al CNI implică o funcție cu normă parțială. Principala sarcină a CNI în 2015 a fost procesul de selecție a noului președinte al ANI. Acum CNI va trebui să lanseze un alt concurs pentru alegerea unui nou vicepreședinte.

Ca în anii precedenți, CNI a monitorizat activitatea de management a ANI și, de asemenea, a intervenit pentru a apăra cadrul juridic în materie de integritate și pentru a solicita aplicarea deciziilor definitive⁹⁶. În comparație cu anii anteriori, CNI a raportat că a trebuit în mai puține ocazii să ia poziție ca urmare a presiunilor exercitate de mass-media și de politicieni asupra agenției.

Rezultate pozitive înregistrate – conflicte de interese, averi nejustificate, incompatibilitate

În 2015, rezultatele înregistrate de ANI au fost stabile în comparație cu 2014. ANI a finalizat 1 910 dosare și a descoperit 229 de cazuri de incompatibilitate, 124 de cazuri de conflicte de interese administrative, 63 de cazuri de conflicte de interese de natură penală și 30 de cazuri de diferențe semnificative între venituri și averi. Cazurile vizează 135 de primari, 114 consilieri locali, 71 de viceprimari și 48 de parlamentari. ANI a sesizat organele de urmărire penală în 25 de cazuri în care a constatat existența unor indicii temeinice privind săvârșirea unor fapte penale sau a unor infracțiuni de corupție. Agenția își face cunoscută activitatea prin publicarea pe pagina sa de internet a unor comunicate de presă prin care informează publicul despre deciziile sale definitive și irevocabile⁹⁷. Cu sprijinul primit din partea CSM și a judecătorilor Secției de contencios administrativ a ICCJ, precum și din partea Comisiei de cercetare a averii, ANI a depus eforturi și în vederea îmbunătățirii calității rapoartelor sale.

Un procent ridicat din deciziile ANI sunt contestate în instanță – ANI are aproximativ 3 000 de dosare de apărut în instanță – dar rata de confirmare a deciziilor ANI în instanță este în continuare de peste 80 %. Cei șase consilieri juridici din cadrul ANI își concentrează eforturile asupra cazurilor înaintate ICCJ (Secția de contencios administrativ a ICCJ soluționează multe acțiuni ca instanță de prim grad de jurisdicție sau în etapa căilor de atac în cazurile instrumentate de ANI) și Curții de Apel București. Secția de contencios administrativ a ICCJ și-a continuat eforturile în vederea accelerării procesării dosarelor ANI (care reprezintă aproximativ 10 % din volumul său de muncă) și a redus termenele de pronunțare a soluțiilor de la 18 la circa 9 luni. Ritmul mai rapid de adoptare a deciziilor și coerența jurisprudenței ar trebui să conducă la o executare mai promptă a deciziilor în materie de incompatibilitate (pot fi aplicate sancțiuni numai atunci când decizia este definitivă și irevocabilă).

O provocare cu care s-a confruntat agenția a constat în executarea hotărârilor judecătorești definitive referitoare la averi nejustificate sau la conflicte de interese și incompatibilități. Anul trecut ANI a instituit un sistem de monitorizare a hotărârilor definitive pentru a sprijini executarea acestora. Hotărârile definitive sunt comunicate autorităților competente pentru luarea măsurilor ulterioare adecvate, cum ar fi confiscarea bunurilor, revocarea din funcțiile publice sau aplicarea altor tipuri de sancțiuni persoanelor în cazul cărora au fost constatate averi nejustificate, incompatibilități sau conflicte de interese⁹⁸. ANI a început, de asemenea, să aplice amenzi contravenționale sau chiar să sesizeze organele de urmărire penală în cazurile în care autoritățile sau instituțiile au refuzat sau au

⁹⁶ www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2015&Month=10&NewsId=2034&M=NewsV2&PID=20;

⁹⁷ <http://www.integritate.eu>

⁹⁸ SWD(2015) 8 final, p. 23.

întârziat în mod nejustificat aplicarea hotărârilor și a sancțiunilor⁹⁹. Ca urmare, ANI raportează că se înregistrează mici progrese în ceea ce privește executarea hotărârilor finale.

În ceea ce privește conflictele de interese de natură penală, ANI și-a continuat cooperarea cu Ministerul Public. Experți din cadrul ANI au participat la o serie de reuniuni regionale ale procurorilor menite să asigure raționalizarea investigațiilor și schimbul de informații privind conflictele de interese. Cu ocazia acestor reuniuni au fost prezentate și discutate diferite cauze și exemple din jurisprudența ICCJ. Serviciul de îndrumare și control al Ministerului Public elaborează în mod regulat analize ale tipologiei cazurilor de conflicte de interese trimise în instanță. Aceste analize ajută procurorii să identifice domeniile prioritare de anchetă. În 2015, parchetele au soluționat 222 de cazuri de conflicte de interese, 36 fiind trimise în instanță¹⁰⁰. Au fost pronunțate douăsprezece hotărâri judecătorești definitive: opt inculpați au fost condamnați, instanța a renunțat la executarea sancțiunii împotriva a doi inculpați, iar doi inculpați au fost achitați.

3.2 Cadrul juridic și jurisprudența privind incompatibilitățile

Normele în materie de incompatibilitate au la bază o filozofie preventivă, vizând în primul rând evitarea conflictelor de interese și reducerea riscului de corupție. Aceasta înseamnă că legislația ar trebui să fie clară tuturor și că sancțiunile pentru incompatibilități și conflicte de interese sunt previzibile. În trecut, au existat exemple clare de hotărâri judecătorești contradictorii care au subminat eficacitatea acestui cadru juridic¹⁰¹.

Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) are un rol esențial în stabilirea jurisprudenței în cazurile de incompatibilitate, pronunțând, din 2008 până în prezent, sute de hotărâri în cazuri de incompatibilitate și conflicte de interese. Secția de contencios administrativ a ICCJ, recunoscând că au existat probleme de interpretare neuniformă la nivelul ICCJ însăși, a instituit mecanisme pentru a remedia această situație: clasificarea și monitorizarea centralizată a tuturor cauzelor, detectarea timpurie a incoerențelor și purtarea de discuții în scopul adoptării unei interpretări comune. Această analiză a tuturor cauzelor din trecut a fost pusă la dispoziția ANI și va fi publicată pe site-ul ICCJ. ANI a raportat că rezultatul acestei măsuri a fost că nu au existat cazuri recente de inconsecvență între deciziile ICCJ, deși aceasta a continuat să reprezinte o problemă în instanțele inferioare.

Activitatea ICCJ a contribuit la o mai bună înțelegere din partea ANI a dispozițiilor legale. În 2015, a existat un număr important de cauze privind interpretarea legilor în materie de incompatibilități, în special în ceea ce privește incompatibilitățile primarilor. Inspectorii de integritate din cadrul ANI sunt ținuti la curent cu privire evoluțiile în materie, iar ANI intenționează să întocmească o culegere a întregii jurisprudențe privind deciziile în materie de incompatibilitate. Ministerul Justiției colaborează, de asemenea, îndeaproape cu ANI cu privire la interpretarea legii și la reunirea tuturor legilor referitoare la incompatibilități pe un site internet dedicat.

Ministerul Justiției și ANI împărtășesc opinia conform căreia dificultățile legate de interpretările divergente ale legislației vor fi abordate într-un mod mai eficient printr-o jurisprudență unificată mai degrabă decât printr-o modificare a cadrului juridic. Acest lucru se explică prin faptul că, în Parlament, legislația în materie de integritate a continuat să fie marcată de aceleași incertitudini care au fost deja menționate în rapoartele anterioare privind MCV¹⁰². Deși niciuna dintre dezbaterile în Parlament nu a dus la adoptarea unor modificări, unele dintre ele au fost adoptate de una dintre cele două camere ale Parlamentului¹⁰³. Printre acestea se numără modificările care ar anula interdicția generală de participare la alegeri, pentru un interval de trei ani de

⁹⁹ ANI a aplicat 596 de amenzi administrative, majoritatea pentru nedepunerea la timp a declarațiilor de avere.

¹⁰⁰ Aceste cazuri au vizat 42 de inculpați, dintre care 16 primari, 1 consilier local și 1 director medical de spital.

¹⁰¹ COM(2015) 35 final, SWD (2015) 8 final.

¹⁰² COM(2015) 35 final.

¹⁰³ Două propuneri de modificare a articolului 25 din Legea 176/2010 au fost adoptate tacit de Camera Deputaților în lunile mai și decembrie 2015, iar cea privind articolul 85 din Legea 161/2003 a fost adoptată de Senat în luna iunie.

la constatarea incompatibilității, a persoanelor cu privire la care a fost constatată incompatibilitatea, limitând-o la interdicția alegerii în aceeași funcție în care a fost constatată incompatibilitatea, ceea ce ar reprezenta o reducere majoră a sancțiunii efective. În cadrul unei reuniuni între serviciile Comisiei și reprezentanții comisiilor juridice ale Senatului și Camerei Deputaților care a avut loc în luna noiembrie, parlamentarii au afirmat că în dezbaterile parlamentare vor fi implicate instituțiile care trebuie să pună în aplicare actele cu putere de lege și că eventualele modificări vor avea nevoie de sprijinul ministrului justiției, al ANI și al altor instituții-cheie.

O lege care prevede eliminarea din sfera incompatibilității a situației primarilor care fac parte din consiliul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară, adoptată de Parlament în 2014 în ciuda avizului negativ al ANI și al ministrului justiției, a fost promulgată de către președinte în luna decembrie, după o serie de contestații de ordin juridic¹⁰⁴.

3.3 Verificări *ex ante* și activități de prevenire

Sistemul electronic PREVENT vizează detectarea automată a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice înaintea procedurii de selecție și de atribuire a contractelor. Dacă sistemul constată că există un astfel de conflict, emite o avertizare autorității contractante și împiedică atribuirea contractului până la remedierea problemelor constatate. Prima etapă constă doar într-o verificare electronică, însă, în a doua etapă, agenția poate declanșa o verificare mai detaliată a modului în care a fost rezolvat cazul de conflict de interese. Succesul sistemului depinde de respectarea de către autoritățile contractante a obligației care le revine în ceea ce privește introducerea în sistem a datelor supuse ulterior verificării electronice. În proiectul de lege aprobat de guvern, autoritățile contractante sunt obligate să prezinte astfel de date, iar încălcarea acestei obligații generează automat o avertizare și trebuie corectată. PREVENT s-ar aplica mai întâi în domeniul achizițiilor publice care implică fonduri europene, dar punerea sa în aplicare ar trebui să se extindă rapid pentru a include toate procedurile de achiziții publice desfășurate prin Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP). Proiectul de lege a fost adoptat de guvern în luna septembrie, iar în prezent este discutat în Parlament.

Sistemul este conceput astfel încât să detecteze conflictele de interese potențiale, astfel cum sunt definite în legislația românească, și anume existența unor legături de rudenie până la gradul al treilea (părinți, copii, frați și surori), însă ar putea fi extins eventual pentru a acoperi și terți, consultanți sau subcontractanți. Potrivit ANI, o mare parte din cazurile de conflicte de interese (85-90 %) implică încheierea de contracte de achiziții publice cu societăți care au legături cu membrii de familie ai unor funcționari locali sau care sunt deținute de membrii de familie ai acestora. Conform proiectului de lege, în loc să facă o selecție pe bază de eșantioane, precum alte mecanisme existente de control *ex ante* sau *ex post*, PREVENT va verifica toate contractele care intră în domeniul său de aplicare. Proiectul de lege a fost elaborat în coordonare cu alte instituții responsabile din domeniul achizițiilor publice, în concordanță cu cadrul de cooperare mai largă dintre autoritățile române și Comisia Europeană privind îmbunătățirea sistemului de achiziții publice. PREVENT ar trebui să poată începe să funcționeze de îndată ce legea va fi adoptată. Acestui sistem i-a fost prevăzut un buget de 23 de milioane lei (5,1 milioane EUR), care este finanțat parțial din fonduri UE. ANI intenționează să acorde o atenție prioritară diseminării informațiilor relevante cu privire la sistemul PREVENT, precum și organizării de cursuri de formare pentru autoritățile contractante.

Dezvoltarea instrumentului PREVENT nu elimină necesitatea controlării și verificării cazurilor mai complexe de conflicte de interese. De asemenea, în cazul în care sistemul nu detectează o situație de conflict de interese, nu înseamnă că nu sunt necesare alte controale *ex ante* și *ex post*. Potrivit Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și după cum au arătat și cazurile semnalate în 2015 în mai multe municipalități, deși verificările în materie de conflicte de interese, cum ar fi cele realizate prin sistemul PREVENT, pot fi de un real folos în ceea ce privește prevenirea corupției, există și un risc de reorientare către alte mijloace de corupție, mai sofisticate.

¹⁰⁴ A se vedea secțiunea 2.1.

ANI a desfășurat activități de prevenire și informare în 2015. Pe lângă secțiunea de întrebări și răspunsuri de pe site-ul său, ANI a emis peste 1 200 de avize (față de 700 în 2014) în care oferă interpretări legislative de la caz la caz, pentru a permite evitarea unor eventuale probleme (aceste avize, anonimizate, sunt puse la dispoziția publicului). De asemenea, ANI actualizează Ghidul privind incompatibilitățile în conformitate cu jurisprudența recentă și intenționează să alcătuiască o culegere care să cuprindă toată jurisprudența privind deciziile de incompatibilitate.

3.4 Integritatea și Parlamentul României

Caracterul automat cu care Parlamentul execută hotărârile judecătorești definitive ce confirmă deciziile Agenției Naționale de Integritate (ANI) este un subiect care a fost abordat în mod regulat în rapoartele anterioare privind MCV¹⁰⁵.

Articolul 7 din Statutul deputaților și al senatorilor reglementează modul în care Parlamentul ar trebui să procedeze atunci când se constată incompatibilitatea unui parlamentar. Deși mandatul acestuia încetează în mod automat la data la care decizia de incompatibilitate devine definitivă și irevocabilă¹⁰⁶, sunt necesare alte măsuri pentru a asigura executarea acesteia. Președintele Camerei trebuie să ia act de încetarea mandatului de deputat sau de senator și supune chestiunea la vot în plenul Camerei în care locul deputatului sau al senatorului devine vacant¹⁰⁷.

ANI continuă să semnaleze probleme legate de aplicarea de către Parlament a deciziilor sale de incompatibilitate. În 2015, au existat două cazuri de incompatibilitate ale deputaților. În primul caz, decizia ANI a devenit definitivă la începutul lunii ianuarie 2015 (nu a fost contestată în instanță). În urma mai multor solicitări adresate de ANI Camerei Deputaților privind luarea unei decizii, cărora nu li s-a dat curs, ANI a aplicat o amendă de 2 000 de lei (500 EUR) membrilor Comisiei juridice. Deși acest lucru a declanșat critici publice dure din partea unor parlamentari împotriva ANI, Camera Deputaților a luat decizia de a declara vacant în februarie 2015 mandatul deputatului incompatibil. În cel de al doilea caz, în pofida mai multor solicitări din partea ANI, Camera Deputaților nu a adoptat o decizie prin care să declare vacant mandatul deputatului incompatibil, deși decizia ANI a fost definitivă din momentul în care ICCJ a respins contestația la data de 23 martie¹⁰⁸. Deputatul incompatibil a anunțat la 16 decembrie că va demisiona.

3.5 Provocări viitoare

În 2016, ANI va trebui să proceseze declarațiile de avere ale tuturor candidaților la alegerile locale (iunie 2016) și la alegerile parlamentare (noiembrie 2016). ANI intenționează să organizeze reuniuni la nivel local cu persoanele responsabile de procesarea declarațiilor de avere și să ofere orientări și informații cu privire la erorile recurente. De asemenea, ANI intenționează să intensifice campaniile de sensibilizare, astfel încât toți candidații să cunoască bine potențialele incompatibilități și conflicte de interese.

¹⁰⁵ COM(2015) 35 final.

¹⁰⁶ Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, articolul 7 alineatul (2): *Încetarea mandatului de deputat sau de senator datorată incompatibilității are loc: ... c) la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care se respinge contestația la raportul Agenției Naționale de Integritate prin care s-a constatat incompatibilitatea; d) la expirarea termenului prevăzut în Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, [...] de la data luării la cunoștință a raportului de evaluare al Agenției Naționale de Integritate, dacă în acest termen deputatul sau senatorul nu a contestat raportul la instanța de contencios administrativ. Luarea la cunoștință se face prin comunicarea raportului Agenției Naționale de Integritate, sub semnătură de primire, către deputatul sau senatorul în cauză ori, în cazul în care refuză primirea, prin anunțul făcut de președintele de ședință în plenul Camerei din care face parte.*

¹⁰⁷ Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, articolul 7 alineatul (4).

¹⁰⁸ Același deputat face, de asemenea, obiectul unui caz instrumentat de DNA.

Noua lege electorală prevede în mod expres că persoanele excluse de la alegeri printr-o hotărâre judecătorească nu pot candida la alegeri¹⁰⁹. Candidaților li se solicită totodată să prezinte o declarație din care să rezulte faptul că îndeplinesc condițiile prevăzute de lege pentru a candida. Ulterior, se desfășoară verificări, iar comisiile electorale, partidele politice și cetățenii au posibilitatea depunerii unei contestații în justiție.

IV. COMBATerea CORUPȚIEI LA NIVEL ÎNALT

Corupția este o problemă adânc înrădăcinată la nivelul societății, cu consecințe atât pentru guvernare, cât și pentru economie. Aceasta este recunoscută pe scară largă ca reprezentând o problemă majoră în România, după cum o demonstrează și mai multe sondaje de percepție¹¹⁰. Corupția a fost un element important al demonstrațiilor publice care au avut loc ca urmare a unui incendiu tragic dintr-un club de noapte din București, care s-a soldat cu peste 60 de morți, existând suspiciunea că actele de corupție au contribuit la existența unor standarde insuficiente de siguranță. Societatea civilă a avut, de asemenea, un rol important în evidențierea corupției: în urma demonstrațiilor, o nouă inițiativă din partea societății civile a constatat în publicarea unor liste cu toți funcționarii aleși anchetați pentru fapte de corupție, din fiecare oraș și partid politic, inclusiv parlamentari¹¹¹.

Cele mai recente rapoarte privind MCV au putut constata o creștere a rezultatelor pozitive înregistrate în ceea ce privește cercetarea, urmărirea penală și pronunțarea hotărârilor în cazurile de corupție la nivel înalt. Anchetele Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și procesele în cazuri de corupție au arătat că în infracțiunile de corupție sunt implicate personalități și politicieni din toate partidele.

Anchetele din ultimii trei ani au scos la lumină fapte grave de corupție politică la nivel local. În 40 din cele 110 orașe mari, primarii sunt anchetați sau au fost condamnați pentru fapte de corupție. De exemplu, în București, primarul municipiului București și primarii sectoarelor 1, 4 și 5 sunt anchetați pentru fapte de corupție, iar fostul primar al sectorului 6 a fost condamnat la opt ani de detenție în 2014. Mai mult de jumătate din președinții consiliilor județene (24 din 41) sunt anchetați pentru fapte de corupție¹¹². Printre tipurile de abateri implicate se numără abuzul în serviciu, încălcarea normelor privind achizițiile publice și obținerea de foloase necuvenite.

4.1 Cadrul juridic

Astfel cum se menționează în raportul privind MCV de anul trecut, noul Cod penal și noul Cod de procedură penală oferă un cadru mai clar pentru combaterea corupției¹¹³. Acest lucru a fost confirmat, de asemenea, de un raport adoptat în aprilie 2015 de Grupul de state împotriva corupției (GRECO). GRECO a publicat evaluarea intermediară privind România, care analizează punerea în aplicare a recomandărilor anterioare referitoare la incriminarea infracțiunilor de corupție, în conformitate cu standardele stabilite de instrumentele anticorupție ale Consiliului Europei¹¹⁴. Raportul concluzionează că, prin intrarea în vigoare a noilor coduri penale, patru din cele șapte recomandări au fost îndeplinite în mod satisfăcător, iar trei dintre acestea, care se referă la incriminarea infracțiunilor de corupție, au fost numai parțial abordate¹¹⁵. Cea

¹⁰⁹ Articolul 6 din Legea 115/2015. Dispozițiile acoperă toate tipurile de proceduri judiciare care ar putea duce la o astfel de interdicție.

¹¹⁰ Sondajul Eurobarometru Flash 428: Atitudinea societăților față de corupția din UE, disponibil la <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>;

¹¹¹ http://initiativaromania.ro/demisia/corupti/primarii-si-consilii-judetene?oras_id=403

¹¹² <http://stirileprotv.ro/special/cj-a-ajuns-sa-nu-mai-insemne-consiliu-județean-ci-judecat-harta-sefilor-de-județ-cu-probleme-penale.html>

¹¹³ SWD(2015) 8 final, p. 28.

¹¹⁴ Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția (1999) și Protocolul adițional la aceasta (2003); Principiul orientativ 2 privind respectarea principiilor orientative pentru lupta împotriva corupției, astfel cum au fost adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 6 noiembrie 1997.

¹¹⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/2nd%20RC3/Greco%20RC3%282014%2922_Romania_2ndRC_RO.pdf
Raportul intermediar publicat în decembrie 2015 confirmă această concluzie în ceea ce privește incriminările:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2015\)13_Interim_Romania_RO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2015)13_Interim_Romania_RO.pdf).

de a patra rundă de evaluare organizată de GRECO s-a desfășurat în 2014 și a avut ca temă integritatea membrilor Parlamentului și integritatea judecătorilor și a procurorilor¹¹⁶.

Problemele legate de stabilitatea Codului penal și a Codului de procedură penală descrise în secțiunea 2.2 se aplică și cadrului juridic pentru lupta împotriva corupției. Unele dintre modificările discutate în Parlament au fost criticate de către autoritățile însărcinate cu lupta împotriva corupției, pe motiv că ar dilua eficacitatea luptei anticorupție. În cele din urmă, astfel de modificări nu au fost adoptate însă în Parlament.

4.2 Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ)

În conformitate cu noul Cod de procedură penală, Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) este competentă să judece ca instanță de prim grad de jurisdicție și în etapa căilor de atac acțiunile referitoare la infracțiuni săvârșite de senatori, deputați, membri ai guvernului, judecători ai Curții Constituționale, membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, judecători ai ICCJ, precum și de procurori din cadrul Parchetului de pe lângă ICCJ. Ca instanță de ultim grad de jurisdicție, ICCJ judecă apelurile împotriva hotărârilor curților de apel referitoare la infracțiuni săvârșite (printre altele) de avocați, notari publici, executori judecătorești, auditori publici, judecători din judecătorii, tribunale și curți de apel și procurori din parchetele care funcționează pe lângă aceste instanțe.

Capacitatea instituțională

O consecință a adoptării noilor coduri penale este aceea că a scăzut numărul de cazuri care ajung la ICCJ, obiectivul urmărit fiind ca ICCJ să poată să se concentreze asupra rolului său constituțional de casație și de interpretare a legii. Acest lucru este valabil și pentru Secția penală, dar chiar dacă există mai puține cazuri de mică corupție, complexitatea cazurilor de corupție la nivel înalt este imensă, implicând deseori un număr mare de martori sau mai multe persoane chemate în judecată. Hotărârile în primă instanță sunt pronunțate de complete de trei judecători din cadrul Secției penale, iar apelurile sunt judecate de complete formate din cinci judecători (judecători ai Secției penale, plus președintele ICCJ sau președintele Secției penale). Competența de judecare a chestiunilor prealabile, competența de judecător de drepturi și libertăți și competența de judecător de cameră preliminară sunt, de asemenea, asumate de către judecătorii Secției penale. Secția penală are 35 de posturi de judecător, însă aproximativ 5 sunt vacante. La începutul anului 2015, ICCJ a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește asigurarea unei participări suficiente, date fiind rolurile diferite ale judecătorului de cameră preliminară și ale judecătorului care soluționează fondul cauzei, însă a identificat o soluție.

Rezultate pozitive înregistrate

ICCJ a continuat să obțină rezultate pozitive în soluționarea cauzelor de corupție la nivel înalt și pe parcursul anului 2015, numărul de cauze soluționate în 2015 fiind comparabil cu cel din anii anteriori. În 2015, Secția penală a soluționat, ca instanță de prim grad de jurisdicție, 11 cauze de corupție la nivel înalt, iar completele de cinci judecători au soluționat, ca instanță de ultim grad de jurisdicție, 11 cauze de corupție la nivel înalt. Chiar și în cauzele cu un număr mare de martori și probe complexe, judecătorii ICCJ au depus eforturi susținute pentru a asigura respectarea drepturilor procedurale pentru toate părțile. Durata procedurilor a rămas, de asemenea, relativ scurtă: majoritatea cauzelor au fost introduse în 2014 și 2015, în timp ce cauza cea mai veche datează din 2011. Printre inculpații condamnați s-au aflat persoane importante care avuseseră funcția de ministru, parlamentar, primar, judecător sau procuror¹¹⁷.

¹¹⁶ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

¹¹⁷ 2 miniștri, 1 parlamentar, 1 primar, 4 judecători, 8 procurori, președintele Camerei de Comerț din România.

4.3 Direcția Națională Anticorupție

Direcția Națională Anticorupție (DNA) investighează cazurile de corupție la nivel înalt și mediu¹¹⁸. Datorită faptului că, în cursul existenței sale, a dat dovadă în mod consecvent de imparțialitate, DNA continuă să se bucure de un sprijin foarte puternic din partea opiniei publice¹¹⁹.

Capacitatea instituțională

Numărul de cazuri instrumentate de DNA continuă să crească. DNA a înregistrat peste 7 000 de cazuri noi în 2015¹²⁰. În 2014, DNA a finalizat 4 500 de cazuri, dar la sfârșitul anului existau încă 3 500 de cazuri pendinte. DNA are obligația de a trata toate cazurile care îi sunt sesizate; procurorii nu pot invoca principiul oportunității urmăririi penale, întrucât există un interes public în combaterea corupției. Utilizarea acordului de recunoaștere a vinovăției este limitată prin lege, acesta putând fi utilizat numai în cazurile în care sunt implicate sume mici de bani. Prin urmare, volumul de lucru care revine fiecărui procuror este foarte ridicat: aproximativ 100 de cazuri/procuror în echipă cu doi agenți de poliție.

În 2014, din bugetul public au fost finanțate în cadrul DNA 50 de posturi suplimentare de ofițeri și agenți de poliție judiciară: DNA a indicat că acest lucru a fost deosebit de important pentru identificarea produselor infracțiunii. În 2015, guvernul a întărit, de asemenea, efectivele de personal ale DNA cu 50 de posturi suplimentare de procurori și 55 de posturi suplimentare de personal auxiliar de specialitate¹²¹. Deși bugetul Ministerului Public pentru 2016 a fost redus în total cu 10 %, cota alocată DNA va crește, o sumă suplimentară de 1 milion EUR fiind alocată pentru echipament și sprijin în vederea transferului într-o altă clădire. Atât DNA, cât și procurorul general raportează o bună colaborare. Dosarele inițiate de un parchet sunt transferate în mod regulat către DNA dacă se constată că acestea intră în sfera de competență a DNA. Procurorul general sprijină cererile adresate de DNA Parlamentului pentru luarea de măsuri preventive împotriva parlamentarilor sau a miniștrilor (foștilor miniștri). Cooperarea cu alte agenții guvernamentale variază¹²².

Activitatea structurilor teritoriale ale DNA s-a intensificat, numărul personalităților locale importante anchetate fiind în creștere. În cursul unei vizite a Comisiei la Timișoara, filiala locală a DNA a prezentat exemple de cazuri grave de corupție bazate pe rețele complexe, care implicau atât finanțarea ilegală a partidelor politice, cât și situații de îmbogățire personală și care au dus la un număr considerabil de condamnări ale unor înalți funcționari locali.

DNA nu are capacități proprii de interceptare a comunicațiilor sau de supraveghere. Pentru aceasta, se bazează pe sprijinul tehnic al Serviciului Român de Informații (SRI), lucru recunoscut în comunicatele de presă ale DNA. Atunci când efectuează interceptări de comunicații pentru DNA, personalul SRI lucrează sub autoritatea unui procuror, care la rândul său este sub controlul unui judecător. SRI nu colectează el însuși dovezi pentru cazurile instrumentate de DNA¹²³. Această situație a reprezentat totuși un motiv de îngrijorare pentru publicul larg: crearea în cadrul organelor de urmărire

¹¹⁸ Legea stabilește trei criterii pentru corupția la nivel mediu și înalt: valoarea mitei sau a foloaselor necuvenite este mai mare de 10 000 EUR; prejudiciul cauzat este mai mare de 200 000 EUR; infracțiunile de corupție sunt comise (indiferent de valoare) de persoane care ocupă poziții importante, cum ar fi: deputați, senatori, membri ai Guvernului, secretari de stat, procurori și judecători, ofițeri, amirali, generali, primari și viceprimari, președinți și vicepreședinți de consilii județene, consilieri județeni, prefecți și subprefecți.

¹¹⁹ Sondajul din noiembrie 2015 arată că 61 % din populație are foarte multă sau multă încredere în DNA <http://adevarul.ro/assets/adevarul.ro/MRIImage/2015/12/21/56782d9f37115986c6ad7682/orig.jpg>

¹²⁰ Potrivit DNA, 85-90 % din cazuri provin din plângeri ale cetățenilor, 5 până la 10 % sunt sesizări din oficiu sau plângeri din partea altor instituții și mai puțin de 5 % din cazuri provin din notificarea serviciilor de informații. Numărul de sesizări din partea cetățenilor a crescut cu 14 % în 2015.

¹²¹ Hotărârea de Guvern nr. 486 din 30 iunie 2015.

¹²² DNA relatează că a primit foarte puține sesizări din partea agenției care controlează achizițiile publice.

¹²³ Articolul 102 din Codul de procedură penală prevede că probele obținute în mod nelegal și probele derivate din acestea nu pot fi folosite în cadrul procesului penal.

penală a unei capacități autonome pentru interceptarea comunicațiilor și supraveghere a fost una dintre cerințele societății civile în cursul demonstrațiilor din luna noiembrie.

Rezultate pozitive înregistrate

DNA a continuat să înregistreze rezultate pozitive în ceea ce privește anchetarea cazurilor de corupție la nivel înalt și mediu pe parcursul întregului an 2015. În 2015, au fost trimise în instanță 357 de cazuri referitoare la 1258 de inculpați¹²⁴. În pofida volumului mare de muncă, DNA a finalizat anchetele în termene rezonabile, multe cazuri fiind începute în 2015 și trimise în instanță în același an. Printre inculpații puși sub acuzare de DNA s-au aflat persoane importante: prim-ministrul, 17 parlamentari (inclusiv doi foști miniștri), doi foști miniștri, un judecător al Curții Constituționale, 4 secretari de stat, 21 de primari și 7 viceprimari, 11 președinți de consilii județene și 23 de consilieri locali, președintele Consiliului Național al Audiovizualului, președintele Autorității Naționale pentru Siguranța Alimentelor, președintele Camerei de Comerț și Industrie, președintele Agenției Naționale de Integritate și președintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, 37 de directori de agenții, autorități și societăți publice. Au fost puși sub acuzare cinci judecători, precum și doi procurori-șefi și șase procurori¹²⁵.

Pentru a recupera daunele provocate în urma comiterii de infracțiuni sau pentru a asigura confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni de corupție, procurorii DNA au dispus măsuri intermediare de sechestru în cazurile trimise în judecată pentru sume și bunuri în valoare de aproximativ 452 de milioane EUR. În patru cazuri, DNA a făcut uz de confiscarea extinsă, dar, conform hotărârii Curții Constituționale din ianuarie 2015, aceste proceduri nu pot fi aplicate retroactiv și pot să vizeze numai bunurile obținute după 2012¹²⁶.

Cazurile de corupție la nivel înalt sunt judecate de Înalta Curte de Casație și Justiție și de curțile de apel, astfel cum se descrie mai sus. Pentru toate celelalte cazuri de corupție anchetate de DNA, tribunalele sunt instanța competentă de prim grad de jurisdicție, cu excepția cazului în care sunt atribuite prin lege unei instanțe superioare. Aceasta înseamnă că marea majoritate a cazurilor de corupție instrumentate de DNA sunt judecate de tribunale (instanța de prim grad de jurisdicție) și de curțile de apel (instanța de ultim grad de jurisdicție). În timpul perioadei de referință, au fost pronunțate 302 hotărâri de condamnare definitivă împotriva a 973 de inculpați în cazuri de corupție (un număr puțin mai mic decât cel din 2014)¹²⁷. DNA a obținut condamnări într-un număr mare de cazuri (rata de achitare fiind de aproximativ 10 % pentru cazurile instrumentate de DNA).

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 29,6 milioane EUR, precum și a unui număr mare de bunuri mobile. Compensațiile pe care părțile civile au fost obligate să le plătească s-au ridicat la 177 de milioane EUR, din care 160 de milioane EUR pentru autoritățile publice și societățile deținute de stat. DNA a început o monitorizare mai atentă a respectării hotărârilor de confiscare și, până în prezent, nu s-a constatat nicio îmbunătățire cu privire la sumele recuperate efectiv. Într-un caz important în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă în ianuarie 2015, până în luna noiembrie, administrația fiscală (ANAF) nu luase încă măsuri în ceea ce privește cele trei imobile care ar fi trebuit confiscate potrivit hotărârii judecătorești.

Pentru a asigura o abordare consecventă în instanță, DNA și-a modificat organizarea internă, astfel încât același procuror să participe la un anumit complet. DNA relatează că relațiile cu Înalta Curte și Curtea de Apel București sunt bune. DNA a întâmpinat unele probleme în relația cu alte curți de apel sau tribunale, parțial din cauza lipsei de experiență a acestora în ceea ce privește cazurile dificile sau

¹²⁴ 59 dintre acești inculpați au fost puși sub acuzare în urma unor acorduri de recunoaștere a vinovăției.

¹²⁵ Aprobarea Consiliului Superior al Magistraturii este necesară pentru percheziție și arestare și aceasta a fost acordată în toate cazurile.

¹²⁶ Decizia nr. 11 din 15 ianuarie 2015.

¹²⁷ 351 de pedepse cu executare (36 %), 222 de pedepse cu suspendare condiționată a executării (23 %), 389 de pedepse cu suspendarea executării sub supraveghere (40 %), 11 pedepse cu amânarea aplicării pedepsei în termenul de supraveghere (mai puțin de 1 %).

complexe. DNA menționează că o dificultate întâmpinată în timpul proceselor constă în faptul că nu poate apela la experții săi interni. Codul de procedură penală prevede obligația întocmirii unui raport de expertiză independent, despre care DNA consideră că înseamnă o irosire a timpului și a banilor¹²⁸.

4.4 Parlamentul și lupta împotriva corupției la nivel înalt

Procedurile parlamentare pentru ridicarea imunității în ceea ce privește demararea urmăririi penale, percheziția, arestarea și măsura reținerii au fost o problemă semnalată în rapoartele anterioare privind MCV¹²⁹. Și în 2015 au existat exemple de inconsecvențe evidente în răspunsurile Parlamentului la solicitările formulate de organele de urmărire penală de ridicare a imunității unor parlamentari. Criteriile pe baza cărora cererile respective sunt admise sau respinse sunt în continuare neclare și nu sunt comunicate organelor de urmărire penală. În majoritatea cazurilor, Parlamentul a respectat termenele-limită pentru luarea unei decizii.

În cursul anului 2015, procurorii DNA au înaintat Parlamentului 14 cereri privind arestarea preventivă pe motive de corupție (care au vizat 6 deputați, 2 senatori și 1 judecător al Curții Constituționale): 9 au fost admise (4 de către Senat, 5 de către Camera Deputaților); 4 au fost respinse (3 de Camera Deputaților, 1 de Senat); 1 cerere a devenit nulă după demisia deputatului. Au fost înaintate și nouă cereri de aprobare a începerii urmăririi penale pe motive de corupție, în ceea ce privește prim-ministrul în funcție la data respectivă, un ministru și 3 foști miniștri: 6 au fost admise (4 de Camera Deputaților, 2 de Senat); 3 au fost respinse de Camera Deputaților (inclusiv cererea referitoare la prim-ministrul aflat în funcție la data respectivă).

În unele cazuri, refuzurile de ridicare a imunității au stârnit numeroase controverse, fiind formulate diverse comentarii atât în Parlament, cât și în afara acestuia (în special, din partea Președintelui României). A existat, de asemenea, o sesizare a Curții Constituționale (a se vedea secțiunea 2.1) care nu a modificat rezultatul votului, ci a solicitat Senatului să își modifice normele referitoare la vot.

Comisia de la Veneția a emis un raport¹³⁰ privind domeniul de aplicare al imunităților și ridicarea imunității parlamentare în care se constată „că imunitatea față de arestare, reținere, cercetare și urmărire penală în cazurile în care există o presupusă infracțiune este partea cea mai problematică și mai controversată a acestui concept de imunitate parlamentară”. Comisia de la Veneția consideră că „normele naționale privind imunitatea parlamentară și ridicarea acesteia ar trebui să facă obiectul unei reexaminări și reevaluări critice. Astfel de norme pot fi încă legitime, dar nu sunt un element necesar pentru buna funcționare a unei democrații moderne și pot fi utilizate în moduri care ar putea să submineze democrația, să încalce statul de drept și să împiedice cursul justiției. În măsura în care vor fi menținute normele naționale privind imunitatea, acestea ar trebui, prin urmare, să fie reglementate într-un mod restrictiv și ar trebui să fie întotdeauna posibil să se ridice imunitatea, în urma unor proceduri clare și imparțiale. Imunitatea ar trebui să poată fi ridicată în cazurile aplicabile, mai puțin în situația în care păstrarea acesteia este justificată în cazul respectiv și este proporțională și necesară pentru a proteja buna funcționare democratică a Parlamentului și drepturile opoziției politice”.

O a doua problemă care a fost semnalată în trecut se referă la faptul că în Parlament nu există norme privind excluderea parlamentarilor care au fost condamnați pentru infracțiuni penale— prin urmare, un parlamentar condamnat pentru corupție, dar cu o condamnare cu suspendare, poate continua să participe la ședințele Parlamentului¹³¹. În urma alegerilor prezidențiale, în primăvara anului 2015 au existat propuneri din partea a două partide politice principale pentru a modifica statutul partidelor care îi sancționează pe membrii de partid implicați în cauze de corupție¹³².

¹²⁸ O modificare a acestei dispoziții face parte din pachetul legislativ transmis Parlamentului.

¹²⁹ COM(2015) 38 final, COM(2014) 37 final, COM(2013) 47 final.

¹³⁰ CDL-AD (2014) 011 din 14 mai 2014.

¹³¹ COM(2015) 35 final, p. 10; SWD(2015) 8 final, p. 26.

¹³² PSD și PNL.

V COMBATAREA CORUPȚIEI LA TOATE NIVELURILE

5.1 Amploarea corupției

Al patrulea criteriu de referință privind MCV invită autoritățile române să ia măsuri suplimentare de prevenire și de combatere a corupției, în special în administrația locală. Corupția la nivel mediu și mic este percepută în general ca fiind endemică și afectează viața de zi cu zi a tuturor claselor sociale, cu consecințe pentru economie și pentru guvernanta. Unele cazuri sunt de anvergură, cu daune financiare și sociale semnificative (dar fără să fie neapărat implicați politicieni sau titulari de posturi publice de rang înalt). Corupția la nivel mediu și mic reprezintă un risc reputațional pentru țară și, la fel ca alte forme de corupție, acționează ca un factor de descurajare pentru investițiile străine. Un sondaj Eurobarometru recent în rândul societăților comerciale a arătat faptul că 74 % dintre reprezentanții societăților consideră că fenomenul corupției este o problemă pentru întreprinderea lor atunci când fac afaceri în România, iar 70 % afirmă că nepotismul și clientelismul constituie o problemă¹³³. De asemenea, s-a considerat că incendiul care a avut loc recent într-un club de noapte din București a revelat consecințele, care se pot dovedi tragice, ale corupției locale¹³⁴ și a declanșat proteste de stradă de amploare.

Instituțiile publice recunosc totodată din ce în ce mai mult faptul că fenomenul corupției este generalizat și afectează dezvoltarea României¹³⁵. Corupția a avut un rol major în campania electorală pentru funcția de președinte al României din anul 2014. Într-un interviu recent, procurorul general a reiterat faptul că fenomenul corupției este generalizat.¹³⁶ Pentru a sublinia prioritatea acordată combaterii corupției, procurorul general a organizat un concurs național anual privind lupta împotriva corupției, la care au participat procurori de la instanțe din întreaga țară. Nevoia de a intensifica măsurile de prevenire a corupției a fost subliniată, de asemenea, de procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție, care a subliniat faptul că activitatea organelor de urmărire penală este insuficientă pentru a rezolva problema.

Astfel cum s-a evidențiat în rapoartele anterioare privind MCV, lupta împotriva corupției în general se bazează pe o combinație de măsuri solide de prevenire, pe educarea populației pentru a schimba percepția potrivit căreia mita sau „plățile informale” sunt singura modalitate de a obține un serviciu, pe controale eficiente, precum și pe sancțiuni disuasive și aplicate efectiv.

5.2 Prevenirea corupției

Strategia Națională Anticorupție (SNA)

Raportul anterior privind MCV a recomandat să se recurgă la Strategia Națională Anticorupție (SNA) pentru a identifica mai bine domeniile expuse riscului de corupție și să se adopte măsuri educative și preventive, cu sprijinul ONG-urilor și profitând de oportunitățile oferite de fondurile UE¹³⁷. SNA 2012-2015 a fost concepută cu scopul de a institui măsuri de prevenire a corupției în toate instituțiile publice, fiecare instituție participantă identificând propriile riscuri în materie de corupție și propriile măsuri de prevenire a corupției. Măsurile și punerea lor în aplicare au fost supuse unei evaluări *inter pares*, cu identificarea recomandărilor specifice și a celor mai bune

¹³³ Sondajul Eurobarometru Flash 428: Atitudinea societăților față de corupția din UE, disponibil la <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>.

¹³⁴ Ancheta declanșată în urma tragediei de la „Clubul Colectiv”, care s-a soldat cu moartea a 63 de persoane într-un incendiu, privește posibile fapte de corupție legate de acordarea autorizației de funcționare.

¹³⁵ De exemplu, în raportul său anual de activitate pentru 2014, Serviciul Român de Informații a evidențiat costul economic al corupției și dificultățile deosebite cu care se confruntă administrația publică. http://www.cdep.ro/caseta/2015/09/22/hp15023_raportSRI_2014.pdf

¹³⁶ Acesta a evidențiat în special riscurile la adresa administrației locale, referindu-se în special la achizițiile publice sau la acordarea autorizațiilor (de exemplu, a autorizațiilor de construcție) și subliniind faptul că această situație nu este specifică României. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/03/actualidad/1446582315_502527.html

¹³⁷ COM(2015) 35 final, p. 13.

practici. Ministerul Justiției asigură coordonarea la nivel național și este sprijinit în cadrul procesului de evaluare *inter pares* de ONG-uri și de Direcția Generală Anticorupție (DGA). În 2015, activitățile prevăzute de SNA au continuat conform planificării, cu prezentarea periodică de rapoarte, misiuni de evaluare *inter pares* în instituțiile publice și reuniuni ale platformelor de cooperare.

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MRDAP) a adoptat inițiative pentru a defini măsurile prin care să se ofere asistență autorităților locale în punerea în aplicare a SNA, să se suplimenteze capacitatea de aplicare a măsurilor de prevenire, să se sporească nivelul de sensibilizare cu privire la fenomenul corupției la nivel local și să se consolideze integritatea, eficiența și transparența¹³⁸. Cu toate acestea, rezultatele evaluării SNA arată faptul că progresele înregistrate sunt lente. La nivelul administrației locale, cunoașterea legislației relevante în materie de combatere a corupției, de conflicte de interese și de incompatibilități este precară, iar procedurile administrative de prevenire și control sunt în cea mai mare parte absente.

O evaluare generală a SNA, efectuată în vederea extinderii strategiei dincolo de anul 2015, arată că strategia a început să dea rezultate și a stimulat o reflecție asupra cauzelor corupției și schimburi de bune practici. Cu toate acestea, se concluzionează totodată că, deși au fost instituite măsuri de prevenire a corupției, aplicarea lor este fragmentată din cauza capacității insuficiente a instituțiilor, a lipsei cunoștințelor și a competențelor personalului, precum și a lipsei de voință politică în cadrul structurilor de vârf ale instituțiilor. Componentele de prevenire și educare sunt în continuare deficitare dacă le raportăm la rezultatele înregistrate de instituțiile de aplicare a legii în ceea ce privește combaterea corupției. În cadrul evaluării SNA, s-a recomandat, prin urmare, menținerea acestei abordări pentru încă doi ani (până în 2017), direcționând însă eforturile în sensul obținerii unor rezultate mai bune în materie de prevenire și educare, precum și al constituirii unor organisme de control eficiente în interiorul instituțiilor publice, în special în cadrul administrației publice locale, care să dispună de resursele umane și materiale necesare. Printre alte domenii care au fost evidențiate ca necesitând îmbunătățiri se numără aplicarea normelor de protecție a denunțătorilor pentru a încuraja avertizările privind comiterea de infracțiuni și o supraveghere mai eficientă a modului de aplicare a „politicii ușilor turnante”.

Ministerul Justiției va desfășura în primul trimestru al anului 2016 consultări și dezbateri publice interinstituționale pentru a evalua impactul avut până în prezent de SNA. Rezultatul acestora va fi un nou document de politică care urmează să fie adoptat de guvern și aprobat de principalele părți interesate, cum ar fi Parlamentul, sistemul judiciar, societățile, societatea civilă și administrația locală. Calendarul de adoptare este preconizat pentru prima jumătate a anului 2016. Noua politică va urmări să mențină cele mai bune practici și să se concentreze asupra priorităților naționale, cum ar fi punerea în aplicare a sistemului PREVENT și instituirea noii Agenții Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, și va încerca să remedieze deficiențele identificate în timpul procesului de evaluare.

Direcția Generală Anticorupție (DGA)

În 2015, Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (MAI) a fost activă în promovarea unor măsuri preventive, cum ar fi activități de informare cu privire la combaterea corupției¹³⁹, sesiuni de formare în materie de prevenire și informare¹⁴⁰, ghiduri pentru cetățeni¹⁴¹ și studii de cercetare. DGA are un departament specializat care analizează toate cazurile de

¹³⁸ Proiectul „*Abordare strategică în domeniul anticorupției la nivelul MDRAP*”, pus în aplicare în parteneriat cu Asociația pentru Implementarea Democrației și cofinanțat din Fondul social european.

¹³⁹ O activitate a constat în elaborarea și difuzarea *Ghidului celor mai bune practici pentru prevenirea și combaterea corupției*, în cadrul proiectului finanțat de Comisia Europeană „*Uniți împotriva corupției*”, care vizează prevenirea și combaterea corupției în România, Bulgaria și Letonia.

¹⁴⁰ DGA a organizat peste 3 500 de sesiuni de formare în materie de prevenire și informare pentru personalul MAI. În 161 de cazuri, i-a fost sesizat DGA, de către ofițeri din cadrul MAI, faptul că au făcut obiectul unor tentative de mituire, fiindu-i semnalate, de asemenea, 70 de cazuri în care colegi din MAI ar fi fost implicați în fapte de corupție.

¹⁴¹ Un ghid recent de informare pentru cetățeni referitor la MAI conține liste cu documentele necesare pentru a obține un act administrativ și detaliază tipurile de infracțiuni de corupție care ar putea fi comise atât de către

corupție cu scopul de a defini măsurile care trebuie luate pentru a preveni alte cazuri similare. Pe baza acestei analize, DGA definește ulterior noi cursuri de formare și măsuri de control. În ultimii ani, DGA și-a format o expertiză în domeniul prevenirii și controlului corupției, pe care ar putea să o împărtășească și altor instituții în vederea consolidării SNA.

Rolul societății civile

Rapoartele privind MCV au recunoscut în mod constant importanța societății civile în documentarea și evidențierea problemelor de corupție și în acordarea de sprijin și de expertiză pentru proiecte anticorupție concrete. Printre exemplele din 2015 se numără: analiza Strategiei Naționale Anticorupție¹⁴²; proiecte derulate în întreaga țară, menite să prevină corupția la nivelul administrației publice și în domeniul achizițiilor publice¹⁴³; analizarea reutilizării în scopuri sociale a bunurilor confiscate în contextul discuțiilor privind proiectul de lege pentru noua Agenție de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate¹⁴⁴ și corupția în sectorul sănătății¹⁴⁵. ONG-uri specializate au monitorizat îndeaproape procesul de numire a procurorului șef al Direcției de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT)¹⁴⁶ și și-au exprimat în mod clar intenția de a monitoriza și principalele numiri care urmează să aibă loc în 2016. Printre alte aspecte îngrijorătoare semnalate de ONG-uri se numără domeniile expuse riscului de corupție, cum ar fi urbanismul (autorizațiile de construcție), precum și societățile de stat.

5.3 Cercetarea - urmărirea penală și practica judiciară

Cazurile de corupție generală sunt anchetate atât de Direcția Națională Anticorupție (DNA) (nivel mediu), cât și de Ministerul Public (nivel scăzut)¹⁴⁷. Nu există întotdeauna o separare clară între corupția la nivel înalt, mediu și mică corupție. Cazurile izolate de mite cu o valoare mică pot părea a fi exemple de mică corupție, însă luate în considerare împreună cu alte cazuri similare din cadrul aceleiași administrații, ar putea sugera existența unor modele de sisteme bine organizate care duc la corupție la nivel înalt. Grație colaborării existente între Ministerul Public și DNA, cazurile inițiate ca acte de mică corupție ajung să fie ulterior transferate către DNA dacă în timpul anchetei rezultă că acestea intră în sfera de competențe a DNA. În 2015, 785 de cazuri au fost reatribuite DNA și, în 470 dintre acestea, faptul că acestea țineau de competența DNA nu a fost aparent decât după ce procurorii avansaseră deja considerabil cu ancheta.

Serviciile de urmărire penală din întreaga țară

Procurorul general a făcut din combaterea corupției o prioritate a activității sale. În 2015, Ministerul Public a instrumentat un număr mare de cazuri de mică corupție: 2 321 de cazuri au fost soluționate, dintre care 344 de dosare privind 903 inculpați au fost trimise în instanță (310 rechizitorii și 34 de acorduri de recunoaștere a vinovăției)¹⁴⁸. Aceste cazuri acoperă cazuri de corupție dintr-un spectru larg de domenii, inclusiv educație¹⁴⁹, sănătate¹⁵⁰, poliție¹⁵¹, administrația publică locală și centrală sau

funcționari publici, cât și de către cetățeni: http://www.mai-dga.ro/downloads/Prevenire.OLD/Ghid%202015/Ghid_Informare_v3.pdf.

¹⁴² ONG-ul „Funky Citizens”: <http://www.onoratainstanta.ro/analyze.html>

¹⁴³ Freedom House și Expert Forum – a se vedea, de exemplu <http://www.justitiecurata.ro/>.

¹⁴⁴ Centrul de Resurse Juridice.

¹⁴⁵ Asociația pentru Implementarea Democrației.

¹⁴⁶ 5 ONG-uri (Grupul pentru Dialog Social, Freedom House România, Expert Forum, Institutul pentru Politici Publice și Centrul Român pentru Politici Europene) au trimis o scrisoare deschisă ministrului justiției, solicitând o procedură transparentă, cu criterii de selecție clare și publice.

¹⁴⁷ A se vedea secțiunea precedentă pentru domeniul de competență al DNA.

¹⁴⁸ O ușoară creștere față de 2014.

¹⁴⁹ Profesori, directori de școli, inspectori școlari.

¹⁵⁰ Medici, directori de spitale.

¹⁵¹ Lucrători de poliție, agenți de poliție de frontieră, precum și 12 primari.

societățile aflate în proprietatea statului¹⁵². Serviciul de îndrumare și control din subordinea procurorului general face o analiză a tipologiei acestor cazuri de corupție, pentru a stabili prioritățile în cadrul activităților de urmărire penală și a oferi îndrumări în materie de evaluare a riscurilor.

În 2015, efectivele de personal antifraudă ale Ministerului Public au fost întărite, dar, ca urmare a faptului că, în 2016, DNA va recruta un număr de 50 de procurori, există riscul unei pierderi de expertiză în cadrul Ministerului Public. În cursul anului 2015, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a organizat patru întâlniri regionale profesionale, intitulate „*Investigarea infracțiunilor de corupție și a infracțiunii de conflict de interese*”, în cadrul cărora procurorii au prezentat cazurile relevante soluționate de către toate structurile teritoriale. Scopul acestor întâlniri este de a face schimb de experiență cu privire la anchetarea cazurilor de corupție. Toate cazurile prezentate la concursurile anticorupție regionale și naționale au subliniat importanța lucrului în echipă între autoritățile de aplicare a legii.

Ministerul Public nu dispune de propria sa poliție judiciară. Procurorul general a creat câteva echipe în care poliția judiciară și inspectorii antifraudă au lucrat în strânsă colaborare cu procurorul. În cazurile respective, s-au obținut rezultate mai bune în ceea ce privește derularea anchetei și confiscarea bunurilor, iar procurorul general a ajuns la concluzia că, dacă ar dispune de ofițeri proprii de poliție judiciară, acest lucru ar aduce o valoare adăugată întregului proces. Poliția Română a stabilit ca prioritate prevenirea și combaterea corupției în toate domeniile, acționând în special în domeniul sănătății, al educației, al administrației publice, precum și în anchetarea cazurilor de fraudă în materie de achiziții publice legate de acte de corupție. Poliția colaborează, de asemenea, cu ANI pentru a identifica și investiga cazurile de conflicte de interese, de obicei sub supravegherea și coordonarea procurorilor din cadrul parchetelor de pe lângă curțile de apel.

În ceea ce privește combaterea corupției, ofițerii de poliție judiciară din cadrul DGA au desfășurat anchete și au transmis către parchete un număr total de 3 000 de dosare penale, din care 1 467 au fost inițiate din oficiu. Urmărirea penală a fost inițiată în 2 471 de dosare penale, au fost emise rechizitorii în 403 dosare și au fost încheiate declarații de recunoaștere a vinovăției în 41 de dosare. Parchetele au emis 3 399 de ordonanțe de delegare prin care ofițeri de poliție judiciară din cadrul DGA sunt autorizați să desfășoare anchete¹⁵³. DGA și Procurorul General au publicat o nouă ediție a *Ghidului de bune practici în investigarea infracțiunilor de corupție*.

Practica judiciară

Potrivit Ministerului Public, au fost pronunțate 242 de hotărâri judecătorești definitive în cazuri de corupție (numărul de hotărâri judecătorești definitive s-a dublat față de 2014), cu 313 inculpați condamnați și 7 inculpați achitați integral, deși procentul sentințelor cu suspendare a rămas ridicat (86 %). Numărul cazurilor soluționate prin acorduri de recunoaștere a vinovăției în etapa de urmărire penală a crescut, de asemenea, cu peste 20 %. Numărul condamnărilor s-a dublat în cazurile de luare de mită.

Sunt încă deseori semnalate inconsecvențe în ceea ce privește pronunțarea sentințelor, deși nu este posibil ca acest lucru să fie stabilit în mod fiabil fără o analiză aprofundată. Pentru a întări efectul disuasiv al condamnărilor și al sancțiunilor, procurorul general a recomandat, ca o linie de politică generală, ca procurorii să verifice coerența sancțiunilor prin comparații cu cazuri similare și să conteste hotărârile atunci când sentința pare prea ușoară, în special dacă persoana acuzată este un reprezentant al unei autorități publice (de exemplu, ofițer de poliție, funcționar public într-o primărie, profesor sau cadru de conducere în sectorul medical sau educațional).

Ministrul justiției a anunțat că va lua măsuri pentru a modifica legea care permite o reducere a pedepsei pentru activitatea intelectuală desfășurată în închisoare. O serie de personalități de rang înalt condamnate pentru fapte de corupție au beneficiat de această lege, deși au existat acuzații de plagiat și

¹⁵² Rezultatele obținute în urmărirea penală a cazurilor de conflicte de interese de natură penală sunt detaliate în secțiunea 0.

¹⁵³ 614 din Direcția Națională Anticorupție, 122 din DIICOT și 2 663 din alte structuri ale Ministerului Public.

de recurgere la scriitori-marionetă (*ghost-writing*) pentru elaborarea lucrărilor. Aceste măsuri nu s-au concretizat într-o propunere concretă.

Confiscarea și recuperarea bunurilor

Așa cum s-a subliniat în rapoartele anterioare privind MCV, confiscarea și recuperarea efective ale bunurilor sunt decisive pentru descurajarea eficace a corupției și pentru punerea la dispoziția publicului de exemple care să illustreze eficacitatea luptei anticorupție¹⁵⁴. Autoritățile române au recunoscut faptul că sistemul trebuie îmbunătățit. Raportul privind MCV pe 2015 a recomandat să se îmbunătățească culegerea de date statistice privind recuperarea efectivă a bunurilor și să se asigure faptul că noua agenție poate asigura o mai bună administrare a bunurilor înghețate și poate coopera cu ANAF pentru a îmbunătăți ratele de recuperare efectivă¹⁵⁵.

Sumele puse sub sechestru în cursul urmăririi penale și cele confiscate prin hotărâri judecătorești definitive au continuat să crească în 2015. Potrivit DNA, punerile sub sechestru în cazurile trimise în instanță în cursul anului 2015 se ridică la o sumă totală de aproximativ 452 de milioane EUR. În aceeași perioadă de referință, sumele confiscate printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru cauzele instrumentate de DNA au fost de 29,6 milioane EUR și au vizat un număr mare de bunuri mobile. Ministerul Public (inclusiv DIICOT) a dispus măsuri asigurătorii în valoare de peste 460 de milioane EUR pentru infracțiuni de evaziune fiscală și de spălare de bani, la care se adaugă un caz special de spălare de bani în care au fost dispuse măsuri asigurătorii în valoare de 2 miliarde EUR. Confiscarea extinsă poate fi folosită pentru bunurile dobândite după 2012 și este relativ rar utilizată de instanțe, în 2015 DNA indicând patru astfel de cazuri, iar Parchetul de pe lângă ICCJ - unul. Posibilitatea de a aplica măsuri de confiscare în absența unei condamnări este în curs de analiză.

Este în continuare dificil să se obțină o imagine clară asupra ratei de recuperare efective din care să reiasă faptul că hotărârile instanțelor care au consecințe financiare duc la câștiguri pentru bugetul public, deoarece nu sunt disponibile statistici fiabile în acest sens. Potrivit unui raport al Ministerului Justiției, valoarea bunurilor confiscate era de 434 de milioane EUR în 2013, dar cea a bunurilor recuperate efectiv s-a ridicat la numai 7,6 milioane EUR. Estimările sumelor recuperate efectiv sunt, adesea, foarte mici, situându-se la aproximativ 10 %. Se are în vedere constituirea unui registru național al bunurilor puse sub sechestru și confiscate, dar va fi nevoie de timp pentru a-l înființa și a-l completa cu date. Din ianuarie 2016, ANAF va avea o nouă direcție generală responsabilă de recuperarea bunurilor confiscate, însărcinată cu coordonarea executărilor silite ale creanțelor în întreaga țară.

În luna iunie, guvernul a adoptat un proiect de lege privind înființarea unei Agenții Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate¹⁵⁶, care va fi responsabilă de administrarea bunurilor înghețate și de cooperarea între instituții pentru a asigura recuperarea efectivă de către stat a bunurilor confiscate în urma hotărârilor instanțelor. Legea a fost adoptată de Parlament în luna noiembrie și promulgată în decembrie.

Legea vizează să ofere sprijinul necesar organelor judiciare atât în ceea ce privește administrarea bunurilor sechestrate, cât și vânzarea acestora, în cazul în care legislația permite vânzarea bunurilor înainte de condamnare. Agenția va fi condusă de un director general (un magistrat sau un judecător) desemnat de ministrul justiției. Principalele instituții implicate [Ministerul Justiției, Administrația Fiscală (ANAF), Ministerul Afacerilor Interne (MAI), DNA, DIICOT, Consiliul Superior al Magistraturii] și unele ONG-uri vor avea un rol de supraveghere strategică asupra agenției. Agenția poate propune ca bunurile confiscate să fie donate în vederea reutilizării lor sociale de către administrații locale și ONG-uri. Fondurile rezultate din vânzarea bunurilor confiscate vor fi distribuite instituțiilor implicate în combaterea și prevenirea criminalității. Fondurile rezultate din vânzarea bunurilor confiscate vor fi alocate Ministerului Educației și Ministerului Sănătății, Ministerului

¹⁵⁴ COM(2012) 410 final; SWD(2015) 8 final.

¹⁵⁵ COM(2015) 35 final, p. 13.

¹⁵⁶ Proiectul de lege este în parte un răspuns la Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracționale săvârșite în Uniunea Europeană.

Afacerilor Interne și Ministerului Public, unor organizații ale societății civile, precum și unor universități relevante¹⁵⁷. De asemenea, agenția va vinde bunurile nemonetare confiscate¹⁵⁸.

În conformitate cu planul de punere în aplicare, agenția ar trebui să angajeze 35 de persoane în primul său an de existență, să înceapă să funcționeze la jumătatea anului 2016 și să devină pe deplin operațională până la sfârșitul anului 2017. Din momentul în care sistemul său IT va deveni operațional, noua agenție ar trebui să fie în măsură să furnizeze date privind rata de aplicare a măsurilor de confiscare și privind toate recuperările de creanțe realizate de ANAF și de administrațiile locale, precum și toate despăgubirile acordate victimelor. În prezent, statisticile arată că 80 % din punerile sub sechestru au loc în contextul cazurilor instrumentate de DNA, în ciuda faptului că acestea reprezintă o mică parte din numărul total de cazuri.

Noua agenție va prelua, de asemenea, competențele Oficiului Național de Prevenire a Criminalității și Cooperare pentru Recuperarea Creanțelor provenite din Infrațiuni din cadrul Ministerului Justiției. Schimbul de date și informații cu omologii oficiilor de recuperare a creanțelor din alte state membre a continuat de-a lungul anului 2015, cu 140 de cereri primite și 119 de cereri trimise (ceea ce reprezintă o creștere față de primele 11 luni ale anului trecut). Oficiul de recuperare a creanțelor din România a fost acceptat ca membru al Grupului de coordonare a CARIN (Rețeaua Camden Inter-agenții de Recuperare a Bunurilor)¹⁵⁹.

5.4 Combaterea corupției în diferite sectoare

Sectorul sănătății

Corupția în sistemul românesc de sănătate a fost recunoscută ca fiind o problemă gravă, cu care se confruntă mulți cetățeni români. Principalele probleme sunt legate de achizițiile publice, de fraudă și corupție pasivă în contextul eliberării certificatelor medicale și de practica plăților informale. Proiectele anticorupție existente¹⁶⁰ în acest sector au încetat în 2015, deși a fost elaborat un „raport de diagnoză”¹⁶¹ privind corupția în sistemul de sănătate din România. În raportul de anul trecut s-a menționat instituirea consiliilor de etică în spitalele publice¹⁶², precum și a unui mecanism de feedback al pacientului¹⁶³. Viabilitatea acestor măsuri anticorupție în viitor va depinde de alocarea de resurse: majorările de personal planificate pentru Compartimentul de integritate din cadrul Ministerului Sănătății nu par să fi avut loc, iar constatările Compartimentului nu au fost valorificate prin elaborarea și punerea în aplicare a unei strategii sectoriale cuprinzătoare de combatere a corupției. În plus, aceste structuri și cerințele de transparență impuse nu acoperă și activitatea structurii naționale de asigurări de sănătate (CNAS), care este principalul factor de decizie la nivel financiar în sectorul sănătății, și a

¹⁵⁷ Câte 20 % pentru Ministerul Educației și Ministerul Sănătății; câte 15 % pentru Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției și Ministerul Public; 15 % pentru organizațiile societății civile și universitățile relevante.

¹⁵⁸ Acest lucru va implica elaborarea de cataloage și instrucțiuni pentru o evaluare obiectivă a bunurilor, precum și depozitarea în locuri corespunzătoare a bunurilor sechestrate.

¹⁵⁹ De asemenea, noua agenție va prelua președinția rețelei în 2019.

¹⁶⁰ „Bună guvernare prin integritate și responsabilitate în sistemul de sănătate românesc” – proiect pus în aplicare de AID (Asociația pentru Implementarea Democrației) și Ministerul Sănătății și finanțat din Fondul social european.

¹⁶¹ Potrivit acestui raport, 68 % dintre pacienți consideră că nivelul corupției din sectorul sănătății publice este ridicat sau foarte ridicat, cifre similare înregistrându-se în rândul celor care lucrează în direcțiile județene de sănătate publică (67 %) și în spitale (57 %).

¹⁶² În urma aprobării în februarie 2015 a Ordinului nr. 145/2015 al Ministerului Sănătății pentru aprobarea componenței și a atribuțiilor consiliului de etică ce funcționează în cadrul spitalelor, au fost înființate consilii de etică în toate spitalele publice (349 de spitale), precum și în unele spitale private.

¹⁶³ În cinci spitale se desfășoară în prezent proiecte-pilot ale mecanismului de feedback al pacientului, care oferă pacienților posibilitatea de a-și exprima opinia și de a adresa plângeri consiliilor de etică.

Agenției Naționale a Medicamentului, care se ocupă de o serie de procese-cheie privind medicamentele.

Este în curs de instituire un portal pentru monitorizarea contractelor de achiziții publice în unitățile sanitare publice și o parte din contractele de achiziții publice de bunuri sunt acum gestionate centralizat la nivelul ministerului¹⁶⁴, ceea ce generează economii bugetare și poate avea ca rezultat un grad mai ridicat de control și monitorizare. Sistemul de feedback din partea pacienților este menit să permită identificarea cazurilor în care sunt solicitate plăți informale, dar până în prezent utilizarea sistemului pare să fie limitată. Înalta Curte de Casație și Justiție a clarificat faptul că persoanele care lucrează în spitale sunt funcționari publici¹⁶⁵, facilitând potențiala urmărire penală a personalului medical pentru solicitarea sau luarea de mită. Totodată, guvernul a majorat cu 25 % salariile personalului medical, cu intenția de a le dubla în termen de 2 până la 3 ani, această măsură fiind parțial motivată de necesitatea de a rezolva problema plăților informale.

Utilizarea cardului electronic de sănătate, în care sunt înregistrate toate consultațiile și prescripțiile, a devenit obligatorie în septembrie 2015. Acest instrument contribuie, de asemenea, la descurajarea consultațiilor sau a prescripțiilor abuzive sau false și reduce posibilitățile de comitere de fraude în domeniul asigurărilor sociale¹⁶⁶. O analiză efectuată de Ministerul Public indică faptul că anumite modele de comportament fraudulos¹⁶⁷ sunt recurente și necesită mai multă atenție atât pe latura preventivă, cât și pe cea represivă. Începând de anul trecut, pe baza acestei analize, procurorii au vizat într-un mod mai sistematic acest tip de corupție și au demarat urmărirea penală în cazuri similare.

În plus, societatea civilă a criticat lipsa de transparență în ceea ce privește bugetele spitalelor¹⁶⁸. Datele colectate în acest sens, cum ar fi sumele totale rambursate de CNAS pe regiuni geografice sau pe tratamente/medicamente specifice nu sunt puse la dispoziție, nici măcar la cerere. Din cauza acestui lucru, posibilitatea ca un control extern să identifice locurile în care existența unor tipare anormale indică o potențială problemă este limitată.

Educație

Ministerul Educației a întreprins o serie de măsuri de prevenire a corupției. A fost aprobată o metodologie de evaluare a riscului de corupție, iar Strategia pentru prevenirea corupției în educație pentru 2015-2017 va dezvolta, de asemenea, componenta de învățământ superior și cercetare științifică. Totodată, ministerul a semnat protocoale cu Direcția Generală Anticorupție (DGA) pentru a informa profesorii și elevii cu privire la aspectele legate de corupție. În colaborare cu Ministerul Public, DGA a elaborat un *studiu privind sistemul de educație*¹⁶⁹, menit să prevadă măsuri pentru o mai bună prevenire a corupției.

¹⁶⁴ O gamă largă de bunuri nu este însă acoperită de unitatea de achiziții centralizată.

¹⁶⁵ A se vedea secțiunea 2.1.

¹⁶⁶ Un caz care a câștigat concursul național al procurorilor în materie de anticorupție în anul 2015 a scos la iveală faptul că medicii practicau chirurgie plastică la Spitalul de Urgență din capitală; costurile operațiilor de chirurgie plastică erau apoi rambursate de către CNAS, pretinzându-se în mod fals că ar fi fost vorba de o intervenție de urgență.

¹⁶⁷ Printre astfel de modele se numără reducerile ilegale ale prețului analizelor medicale, medicamentelor sau tratamentelor medicale, eliberarea de documente medicale falsificate care dau dreptul pacienților să încaseze sume necuvenite cu titlu de prestații de asigurări sociale (de exemplu, prescripții medicale falsificate, diagnostice false, certificate false etc.).

¹⁶⁸ A fost creat un portal de monitorizare a modului în care sunt cheltuite fondurile publice de către unitățile sanitare publice, ceea ce a condus la efectuarea de analize și controale specifice. Dar monitorizarea nu include furnizorii privați de servicii medicale, în ciuda faptului că și aceste servicii sunt rambursate parțial de CNAS din fonduri publice.

¹⁶⁹ Studiul „Aspecte relevante privind corupția din sistemul de învățământ din România” a analizat rechizitoriile și hotărârile judecătorești referitoare la personalul din cadrul Ministerului Educației și Cercetării Științifice care a fost condamnat pentru corupție în perioada 2012-2014 și a studiat normele și procedurile din acele sectoare ale sistemului de învățământ în care s-au constatat cazuri de corupție.

Organele de urmărire penală s-au ocupat de mai multe cazuri importante și complexe¹⁷⁰ de fraudă legate de examenul de bacalaureat de anul acesta și anul trecut¹⁷¹. Ca reacție la aceste cazuri, s-a decis că, începând cu anul școlar 2014-2015, lucrările de la examenul de bacalaureat național trebuie evaluate în alt județ decât cel în care a avut loc examenul. Conform procedurii aprobate, lucrările sunt colectate în centrul județean de examinare și trimise în județul desemnat pentru evaluare, sigilate și păzite de jandarmi. Lucrările sunt evaluate în săli cu supraveghere video și audio. În plus, începând cu anul școlar 2015-2016, în toate sălile de examen vor fi instalate echipamente de supraveghere video și audio. Se consideră că datorită acestor instrumente, respectiv camerele de supraveghere pentru sălile de examen, examinarea externă, contracararea practicii de reutilizare a unor teze deja susținute, precum și datorită punerilor sub acuzare din 2015, situația din sectorul educației este în curs de a fi îmbunătățită. Cu toate acestea, este recunoscut faptul că etica profesională a profesorilor rămâne cel mai important factor în ceea ce privește corupția în sistemul de învățământ.

Achiziții publice

Raportul tehnic de anul trecut privind MCV a constatat deficiențe persistente în materie de achiziții publice, legate de nivelul scăzut de expertiză al personalului care se ocupă de procedurile de achiziții publice la nivel național și la nivel local, de lipsa de stabilitate și de fragmentarea cadrului juridic, de sistemul instituțional și de calitatea concurenței în domeniul achizițiilor publice. Deși au fost luate unele măsuri la nivelul funcționării instituțiilor și prin propuneri de acte legislative, corupția în domeniul achizițiilor publice rămâne un motiv de îngrijorare. La nivelul percepțiilor, peste jumătate dintre societățile care au participat la o procedură de achiziții publice în ultimii trei ani sunt de părere că nu au câștigat o licitație publică sau un contract de achiziții publice pe motive de corupție. Specificațiile personalizate (59 %) sau neclare (54 %), conflictele de interese în evaluarea ofertelor (53 %) și înțelegerile între ofertanți (57 %) sunt menționate ca fiind printre cele mai răspândite practici de corupție în domeniul achizițiilor publice. Mita și comisioanele ilegale (58 %), precum și finanțarea partidelor politice (39 %) în schimbul atribuirii unor contracte de achiziții publice sau al influenței asupra procesului de elaborare a politicilor sunt, de asemenea, percepute de către societățile care își desfășoară activitatea în România ca fiind fenomene larg răspândite¹⁷².

Urmărirea penală a cazurilor de corupție legate de achizițiile publice a continuat în 2015, scoțând la lumină practici recurente de plată a unor comisioane ilegale pentru atribuirea contractelor de achiziții publice și punerea la dispoziție de fonduri publice în care sunt implicate rețele mari de funcționari publici și funcționari publici aleși și numiți în funcție în structurile administrative locale și județene. În 2015, parchetul a evidențiat ca domenii expuse riscului atribuirea directă de contracte sau procedurile de licitație truate, divizarea artificială a contractelor pentru eludarea pragurilor, implicarea ofertanților în elaborarea caietelor de sarcini, prețurile excesive și efectuarea plăților în ciuda neexecutării obligațiilor contractuale.

Se depun eforturi pentru a îmbunătăți prevenirea corupției în domeniul achizițiilor publice, însă eficacitatea lor nu a fost încă dovedită. Orientările pentru practicienii din domeniul achizițiilor publice, precum cele elaborate în cadrul proiectului „Combaterea criminalității în domeniul achizițiilor publice”¹⁷³, abordează fenomenul dintr-o perspectivă practică și pluridisciplinară, ghidând practicienii în diferitele etape ale ciclului de achiziții publice, inclusiv prin analize de cazuri reale de fraudă și corupție. Activitatea de urmărire penală permite formularea de concluzii care pot să fie luate în considerare în politica de prevenire din domeniul achizițiilor publice.

¹⁷⁰ 169 de persoane au fost trimise în judecată în 8 cauze pentru săvârșirea unor infracțiuni de luare de mită, trafic de influență, cumpărare de influență, abuz în serviciu, infracțiuni asimilate corupției.

¹⁷¹ În una dintre cauze, în județul Buzău, un director de școală a fost trimis în judecată împreună cu secretarul-șef pentru trafic de influență cu profesorii care evaluau lucrările. În județul Giurgiu, în urma fraudării examenului de bacalaureat din 2013, a fost introdusă o acțiune în care 64 de persoane au fost trimise în judecată, inclusiv doi directori de școală, un inspector școlar și 31 de profesori.

¹⁷² Sondajul Eurobarometru Flash 428: Atitudinea societăților față de corupția din UE.

¹⁷³ <http://www.freedomhouse.ro/ISEC/index.php/despre-proiect/descriere>

S-au depus eforturi importante pentru a îmbunătăți cadrul instituțional în 2015 și se așteaptă ca în ianuarie 2016 să fie adoptată o nouă lege privind achizițiile publice. Au fost elaborate o nouă strategie în domeniul achizițiilor publice și un plan de acțiune în vederea abordării deficiențelor sistemice ale sistemului de achiziții publice și a punerii în aplicare a directivelor UE în materie de achiziții publice; este, de asemenea, urmărit obiectivul adaptării structurilor instituționale și a mecanismelor interne la cerințele anticorupție relevante ale noului cadru juridic al UE. O măsură importantă a acestei strategii constă în instituirea unei funcții de monitorizare și supraveghere care să integreze riscurile de corupție și de conflict de interese în controalele *ex ante* din domeniul achizițiilor publice. Strategia va impune unele schimbări importante în sistemul de achiziții publice – inclusiv în ceea ce privește soluționarea unor probleme fundamentale identificate în trecut, cum ar fi fragmentarea controalelor *ex post* și tendința de a se baza pe controale *ex ante* generale, care se concentrează pe aspectele formale ale procedurii de achiziții publice fără a evalua elemente de calitate obiective și fără controale specifice. Pentru a asigura conformitatea cu obligațiile prevăzute de noile directive ale UE privind achizițiile publice, vor fi necesare eforturi suplimentare în vederea instituirii mecanismelor legislative și instituționale adecvate care să garanteze faptul că sunt supuși verificărilor toți factorii de decizie care pot face obiectul unor conflicte de interese, în conformitate cu definiția conflictelor de interese din directive¹⁷⁴. Mai mult decât atât, instituțiile relevante ar trebui să aibă prin lege competența de a împiedica efectiv semnarea de contracte în cazul în care există suspiciunea de conflict de interese.

A fost creată o nouă instituție de achiziții publice, Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP). Aceasta combină funcțiile îndeplinite anterior de Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP) (legislație, consiliere și sprijin operațional, verificări *ex ante* ale documentației de licitație, control *ex post*, monitorizare și coordonare internațională) și de Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice (UCVAP) (control *ex ante* la nivelul evaluării ofertei). Coordonarea defectuoasă a acestor funcții a fost identificată ca fiind o problemă în trecut. ANAP va prelua, de asemenea, responsabilitatea elaborării politicilor în domeniul achizițiilor publice, inclusiv integrarea riscurilor de corupție și prevenirea corupției în deciziile de politică legate de achizițiile publice, cum ar fi cele privind alocarea de fonduri pentru achizițiile publice. Ca agenție unică pentru achizițiile publice, responsabilă de toate funcțiile importante, ANAP are capacitatea de a consolida combaterea cazurilor de corupție fără caracter penal din domeniul achizițiilor publice, prin îmbunătățirea funcției de control, prevenire și supraveghere.

Autoritățile implicate au recunoscut importanța unei bune cooperări cu Agenția Națională de Integritate (ANI) și beneficiile potențiale ale sistemului PREVENT¹⁷⁵. Acestea vor deveni principalele instrumente de prevenire a conflictelor de interese înainte de semnarea contractului, iar ANAP va avea în structura sa un compartiment special care se va ocupa de colaborarea cu alte instituții, de exemplu, ANI, DNA și alte instituții implicate în combaterea corupției.

În ceea ce privește urmărirea penală, proiectul *Combaterea criminalității în domeniul achizițiilor publice*, finanțat de Comisia Europeană¹⁷⁶, a reunit principalele organe de urmărire penală și organisme judiciare în vederea consolidării capacității instituționale de prevenire și combatere a criminalității în domeniul achizițiilor publice, prin alinierea practicilor operaționale, prin activități de formare și legături cu omologii lor europeni. Frauda în domeniul achizițiilor publice se află în domeniul de competență al Ministerului Public atunci când nu sunt implicate fonduri europene. Dar se

¹⁷⁴ Articolul 24 din Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice: „Statele membre se asigură că autoritățile contractante iau măsurile adecvate pentru a preveni, identifica și remedia conflictele de interese apărute în desfășurarea procedurilor de achiziție, astfel încât să se evite orice denaturare a concurenței și să se asigure un tratament egal pentru toți operatorii economici. Conceptul de conflict de interese acoperă cel puțin orice situație în care membrii personalului autorității contractante sau ai unui furnizor de servicii de achiziție care acționează în numele autorității contractante care sunt implicați în desfășurarea procedurii de achiziție sau care pot influența rezultatul acesteia au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea sau independența lor în contextul procedurii de achiziție.”

¹⁷⁵ A se vedea secțiunea 0.

¹⁷⁶ Programul ISEC de prevenire și combatere a criminalității.

pare că pot exista dificultăți în ceea ce privește obținerea de informații și de expertiză tehnică din partea altor organisme.

Gestionarea fondurilor UE

Frauda cu fonduri UE intră în sfera de competențe a DNA. Procurorul-șef a subliniat caracterul prioritar al cazurilor în care sunt implicate fonduri ale UE și numărul tot mai mare de astfel de cazuri¹⁷⁷. În 2015, au existat 57 de cazuri de punere sub acuzare a 138 de inculpați și 49 de condamnări a 106 inculpați. În colaborare cu Transparency International și cu finanțare din fonduri UE, au fost introduse așa-numitele pacturi de integritate¹⁷⁸, care obligă autoritățile contractante și societățile să respecte regulile de bună practică și legislația existentă în ceea ce privește procedurile de achiziții publice. România este implicată în trei astfel de proiecte-pilot. Dacă acestea vor reuși, învățămintele desprinse vor fi comunicate și diseminate într-un cadru mai larg. Pentru a sprijini lupta împotriva corupției și a incompatibilităților, Ministerul Fondurilor Europene a elaborat un plan-cadru¹⁷⁹ privind îmbunătățirea capacității administrative și diminuarea vulnerabilităților la corupție și a incompatibilităților pentru angajații săi.

¹⁷⁷ <http://www.expressen.se/nyheter/longread/darfor-kommer-tiggarna/en/hon-leder-kampen-mot-rumaniens-myglande-makt>

¹⁷⁸ http://www.transparency.org.ro/stiri/comunicate_de_presa/2015/20martie/index_en.html

¹⁷⁹ Principalul obiectiv al planului-cadru este creșterea gradului de absorbție a fondurilor structurale ale UE, pe baza principiului simplificării a ceea ce este legal și prevenirii a ceea ce este ilegal.