



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.1.2015
SWD(2015) 8 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(2015) 35 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 totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și administrativă.

Obiectivul de referință nr. 2: Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii 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

Listă de acronime

ANAF: Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANI: Agenția Națională de Integritate
ANRMAP: Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
BRC: Biroul pentru recuperarea creanțelor
CCA: Comisia de cercetare a averilor
CCR: Curtea Constituțională a României
CNA: Consiliul Național al Audiovizualului
CNI: Consiliul Național de Integritate
CNSC: Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
CSM: Consiliul Superior al Magistraturii
DGA: Direcția Generală Anticorupție – Ministerul Afacerilor Interne
DIICOT: Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism
DNA: Direcția Națională Anticorupție
ECRIS: Sistemul european de informații cu privire la cazierile judiciare (pentru uz intern)
ICCJ: Înalta Curte de Casație și Justiție, denumită și „Înalta Curte”
INM: Institutul Național al Magistraturii
MCV: mecanismul de cooperare și de verificare
MJ: Ministerul Justiției
SEAP: Sistemul Electronic de Achiziții Publice
SNA: Strategia Națională Anticorupție
UCVAP: Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice

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 organisme judiciare și de stat esențiale, care au oferit răspunsuri detaliate și la obiect la o serie de chestionare, precum și în cursul reuniunilor frecvente cu serviciile Comisiei. De asemenea, Comisia beneficiază în munca sa de asistență 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.

1. PROCESUL JUDICIAR

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 procesului judiciar, precum și a transparenței și răspunderii sistemului judiciar.

1.1. Independența judiciară

Independența judiciară, dintr-o perspectivă obiectivă și din punctul de vedere al percepției, este esențială pentru funcționarea sistemului judiciar. 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 puterii judiciare, 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 imparțialității sistemului judiciar.

Corupția și abaterile profesionale din cadrul sistemului judiciar subminează, la rândul lor, independența judiciară și afectează grav încrederea opiniei publice în sistemul judiciar.

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 riscurile la adresa independenței sistemului judiciar din România și modul în care instituțiile menționate mai sus au reacționat la acestea.

1.1.1. Sistemul de control și echilibru al puterilor în practică

Curtea Constituțională (CCR)

CCR are un rol important în dezvoltarea în continuare a statului de drept și în consolidarea independenței sistemului judiciar. Deciziile CCR au avut un rol esențial în furnizarea de soluții privind problemele legate de echilibrul puterilor în stat și respectarea drepturilor fundamentale, care nu au putut fi rezolvate doar de sistemul judiciar.

În 2014, Curtea Constituțională s-a pronunțat cu privire la o serie de aspecte importante referitoare la eventuale modificări ale Constituției și la modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală, votate de Parlament:

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

- La 15 ianuarie 2014, CCR a anulat modificările aduse Codului penal și Codului de procedură penală votate de Parlament în decembrie 2013. Mai precis, aceste modificări ar fi dus la excluderea funcționarilor publici aleși din domeniul de aplicare al legilor privind corupția.^{3,4} Modificările propuse nu au fost prezentate din nou în Parlament în 2014.
- La 16 februarie 2014, CCR s-a pronunțat cu privire la o serie de modificări ale Constituției, propuse în februarie 2014 de Comisia parlamentară pentru revizuirea Constituției.⁵ Proiectul a inclus o serie de modificări în ceea ce privește justiția și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, aceste modificări fiind ulterior criticate și de Comisia de la Veneția. (A se vedea mai jos).
- La 4 noiembrie 2014, CCR a statuat că legea care abrogă articolul 276 din Codul penal⁶ privind incriminarea declarațiilor false în scopul influențării cursului justiției este constituțională.⁷

După intrarea în vigoare a noului Cod penal și a Codului de procedură penală, deciziile Curții Constituționale au soluționat blocaje importante și au reiterat necesitatea respectării dreptului la un proces echitabil, în conformitate cu jurisprudența CEDO.

- La 6 mai 2014, CCR, sesizată de ICCJ, a propus o soluție privind aplicarea legii celei mai favorabile în cazul unei persoane acuzate de o infracțiune comisă înainte de introducerea noului Cod penal.⁸ Legea nu inclusese dispozițiile tranzitorii necesare, iar opiniile judecătorilor din toate instanțele, inclusiv a celor din cadrul ICCJ, erau împărțite în ceea ce privește această chestiune, ceea ce risca să genereze interpretări inconsecvente.
- La 3 decembrie 2014, CCR a anulat două dispoziții ale Codului de procedură penală, statuând că hotărârile judecătorului de cameră preliminară ar trebui pronunțate în prezența părților⁹ și că ar trebui stabilit un termen de aplicare a măsurilor de control judiciar.

CCR a statuat și cu privire la legile referitoare la incompatibilități.

- La 3 iulie 2014, CCR a statuat că formularea „aceeași funcție” din legile privind incompatibilitățile se referă la toate funcțiile eligibile, confirmând interpretarea ANI și a ICCJ. S-a pus capăt astfel unei dezbateri de lungă durată dintre sistemul judiciar și ANI, pe de o parte, și Parlament, pe de altă parte. Parlamentul refuzase să pună în aplicare hotărârile în materie de incompatibilitate ce vizau anumiți membri ai săi pe motiv că incompatibilitatea se referea la altă funcție eligibilă¹⁰.
- La 16 decembrie 2014, CCR a confirmat caracterul constituțional al dispozițiilor referitoare la incompatibilitățile ce decurg din faptul că un primar este membru al Adunării generale sau al Consiliului de administrație al operatorilor regionali.^{11,12}

³ http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_002_2014.pdf

⁴ COM(2014) 37 final.

⁵ http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_80_2014.pdf

⁶ ART. 276, Presiuni asupra justiției: *Fapta persoanei care, pe durata unei proceduri judiciare în curs, face declarații publice nereale referitoare la săvârșirea, de către judecător sau de organele de urmărire penală, a unei infracțiuni sau a unei abateri disciplinare grave legate de instrumentarea respectivei cauze, în scopul de a le influența sau intimida, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.*

⁷ http://www.ccr.ro/files/statements/Comunicat_presa_4_noiembrie_2014.pdf

⁸ http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_265_2014.pdf

⁹ http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_641_2014.pdf

¹⁰ Ca urmare a acestei decizii, un senator a demisionat, iar mandatul unui deputat a fost revocat în noiembrie 2014 (a se vedea mai jos). http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_418_2014.pdf

¹¹ Articolul 87 alineatul (1) litera (f) din Legea nr. 161/2003

http://www.ccr.ro/files/statements/Comunicat_presa_16_decembrie.pdf

Alte câteva decizii ale Curții Constituționale au avut un impact direct asupra funcționării sistemului judiciar: deciziile privind statutul judecătorilor și al procurorilor, privind procedurile disciplinare ale CSM și ale Inspecției Judiciare (IJ), privind medierea și alte dispoziții ale Codului de procedură civilă.

Măsuri întreprinse ca urmare a deciziilor CCR

Atunci când o decizie a CCR declară o lege neconstituțională, legea în cauză este anulată automat după 45 de zile.

Judecătorii și procurorii respectă în mod consecvent deciziile CCR. Deși unele dintre aceste decizii pot constitui o provocare pentru sistemul judiciar, necesitând adaptări ale metodelor de lucru, îmbunătățirea respectării drepturilor fundamentale este percepută ca o etapă importantă în consolidarea și modernizarea sistemului judiciar. De asemenea, unele dintre aceste decizii necesită adaptări urgente ale unor legi. Ministerul Justiției a încercat să efectueze modificările necesare prin ordonanță de urgență în termenul stabilit.¹³ Cu toate acestea, există exemple clare de cazuri în care Parlamentul nu a dat curs deciziilor CCR.¹⁴

Reforma Constituției

În februarie 2014, Comisia parlamentară pentru revizuirea Constituției a elaborat un nou proiect de Constituție, care a fost apoi analizat de Curtea Constituțională și de Comisia de la Veneția.¹⁵ Proiectul include o serie de modificări în ceea ce privește justiția și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii. Curtea Constituțională a declarat ulterior neconstituționale un număr important de modificări ale Constituției (a se vedea mai sus). Comisia de la Veneția a criticat, de asemenea, modificările privind sistemul judiciar, în special transferarea de la ICCJ a responsabilității privind anchetarea și urmărirea în justiție a parlamentarilor. Comisia a solicitat, de asemenea, o examinare mai atentă a statutului procurorilor.¹⁶

În aprilie 2014, membrii Comisiei parlamentare pentru revizuirea Constituției României au informat serviciile Comisiei Europene cu privire la faptul că a fost stabilit un nou calendar pentru revizuire, termenul-limită fiind anul 2015, unul dintre motivele luării acestei decizii fiind necesitatea de a aloca timpul necesar pentru o dezbatere publică mai amplă. De asemenea, aceștia au dat asigurări că punctele de vedere ale CCR și ale Comisiei de la Veneția vor fi respectate. CSM a subliniat din nou importanța participării sale la dezbatere, reiterându-și poziția conform căreia niciuna dintre modificările Constituției nu ar trebui să afecteze rolul și misiunea Consiliului, și nici independența judecătorilor și a procurorilor, ci astfel de modificări ar trebui, mai degrabă, să consolideze capacitatea instituțională a CSM și independența sistemului judiciar. Comisia pentru revizuirea Constituției României a organizat o dezbatere cu privire la decizia CCR și la opiniile Comisiei de la Veneția.¹⁷

Pentru a furniza material informativ care să fie utilizat în cadrul dezbaterii, ministrul justiției a inițiat un proiect de traducere a tuturor Constituțiilor statelor membre ale UE. Rezultatele vor fi dezbătute în cadrul unui eveniment public care se va desfășura în februarie 2015 și se prevede reluarea lucrărilor Comisiei parlamentare.

¹² ANI a stabilit 114 astfel de cazuri de incompatibilitate a primarilor sau a viceprimarilor, majoritatea acestora aflându-se încă pe rolul instanțelor.

¹³ De exemplu, stabilirea de termene pentru controlul judiciar.

¹⁴ De exemplu, în cazul deciziei din 2013 privind senatorul Mora.

¹⁵ Guvernul României își asumase anterior angajamentul ca orice modificare să fie supusă examinării de către Comisia de la Veneția [COM(2014) 37 final].

¹⁶ Avizul nr. 732/24.3.2014 al Comisiei de la Veneția. Raportul din 2014 privind MCV a evidențiat riscurile unei interferențe politice în ceea ce privește numirea procurorilor [COM(2014) 37 final].

¹⁷ La 8 mai 2014, Senatul a găzduit o conferință privind constanțele dreptului și revizuirea Constituției României, în contextul aniversării a 150 de ani de la înființarea Senatului României.

1.1.2. Amenințări la adresa independenței sistemului judiciar

Presiunile asupra instituțiilor esențiale

În rapoartele anterioare privind MCV se remarcă prevalența unor atacuri din partea mass-mediei și a unor atacuri motivate politic ce vizau judecători și procurori.¹⁸ Această chestiune a rămas o problemă în 2014, deși atacurile nu au avut amploarea celor din anii precedenți (în special a celor din 2012). Printre exemplele raportate de CSM se numără furnizarea către public a unor informații care erau în mod intenționat înșelătoare, punerea la îndoială a competenței profesionale a unui anumit magistrat sau acuzarea de corupție a unui anumit magistrat (inclusiv a unor membri de familie ai acestuia). Printre magistrații care au fost vizați în mod punctual de critici s-au numărat procurori din cadrul Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și judecători la Înalta Curte, precum și judecători ai instanțelor inferioare, cum ar fi cele din Constanța. Au existat, de asemenea, cazuri în care politicieni marcanti au făcut comentarii directe cu privire la judecători și la sistemul judiciar.

CCR și membrii săi au făcut obiectul unei presiuni și în trecut.¹⁹ În septembrie, în urma deciziilor de anulare a unor dispoziții ale legilor române care reglementau păstrarea datelor, decizii ce au fost pronunțate în lumina hotărârii Curții Europene de Justiție referitoare la Directiva privind păstrarea datelor, deciziile CCR au fost criticate public de unele autorități ale statului. Această chestiune a fost adusă la cunoștința CCR de către Avocatul Poporului, care, în urma deciziei, a fost citat ca regretând demersul întreprins.

În 2014, Agenția Națională de Integritate (ANI), o autoritate administrativă independentă responsabilă de investigarea incompatibilităților și a conflictelor de interese și de verificarea declarațiilor de avere ale funcționarilor publici aleși, a continuat să facă obiectul unor presiuni politice și din partea mass-mediei. În mai multe rânduri, Consiliul Național de Integritate (CNI), organism de monitorizare politică a ANI, a trebuit să facă declarații publice prin care să ia apărarea ANI.²⁰

Unul dintre documentele care ar putea fi utilizate pentru a stabili anumite standarde pentru politicieni, cel puțin în Parlament, este Codul de conduită al deputaților și al senatorilor.²¹ Raportul din 2014 privind MCV a inclus următoarea recomandare: „să se asigure că în Codul de conduită al parlamentarilor sunt incluse dispoziții clare în ceea ce privește respectarea independenței sistemului judiciar”.²² Codul de conduită nu include dispoziții adecvate referitoare la necesitatea respectării independenței sistemului judiciar și a hotărârilor judecătorești de către parlamentari și în cadrul procesului parlamentar.

Apărarea independenței judiciare de către Consiliul Superior al Magistraturii

Unul dintre rolurile Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) este acela de a garanta independența justiției. Începând din 2012, CSM dispune de o procedură pentru apărarea independenței justiției și a reputației profesionale, independenței și imparțialității magistraților. Procedura implică efectuarea unei investigații de către Inspekția Judiciară, aprobarea cazului de către plenul CSM și, în cele din urmă, publicarea unui comunicat de presă de către CSM care apără magistratul sau instituția în cauză. În 2014, Inspekția Judiciară a redus perioada de desfășurare a investigației la maximum 15 zile (în comparație cu 45 de zile în 2013). Acest lucru a permis CSM să reacționeze mai rapid la atacuri, chiar în termen de o zi sau două zile. CSM intenționează să elaboreze proceduri și să definească criterii

¹⁸ COM(2014) 37 final, COM(2013) 47 final și COM(2012) 410 final.

¹⁹ COM(2012) 410 final.

²⁰ În luna mai, CNI a intervenit în apărarea ANI în momentul în care senatorii au vrut să se folosească de raportul de activitate al ANI pentru a exprima critici la adresa acesteia, critici care păreau să depășească domeniul de aplicare al raportului. În iunie, CNI a publicat un alt comunicat de presă prin care lua apărarea ANI, în urma unor afirmații făcute la anumite posturi de televiziune.

²¹ Acesta este prezentat ca un instrument juridic obligatoriu anexat la Legea privind Statutul deputaților și al senatorilor.

²² COM(2014) 37 final.

pentru evaluarea situațiilor în care există o amenințare la adresa independenței sistemului judiciar, precum și să analizeze posibilitățile de sprijinire a magistraților afectați. Nu a fost stabilit niciun termen-limită pentru întreprinderea acestor măsuri.

Numărul cererilor adresate CSM de apărare a reputației profesionale, independenței și imparțialității magistraților a crescut în 2014, în comparație cu 2013. În 2014, CSM a primit 23 de cereri de apărare a reputației profesionale și a independenței magistraților sau de apărare a independenței sistemului judiciar, în care se afirma că mai multe declarații publice privind activitatea judecătorilor și a procurorilor au încălcat principiul separației puterilor în stat, afectând încrederea în sistemul judiciar. Din cele 23 de solicitări, 16 au fost aprobate de CSM, ceea ce reprezintă o creștere de 35 % față de 2013. În două dintre aceste cazuri, CSM a trimis o notificare și Consiliului Național al Audiovizualului. CSM a publicat, de asemenea, un comunicat de presă prin care invita candidații la președinție să dea dovadă de reținere în exprimarea opiniilor privind sistemul judiciar și procesele în curs.

Deși recunosc importanța și beneficiile procedurii instituite de CSM, ONG-urile și reprezentanții organizațiilor magistraților au remarcat faptul că este dificil să se asigure un nivel echivalent de acoperire mediatică a acestor declarații comparativ cu criticile inițiale. Și unele ONG-uri au încercat să apere sistemul judiciar, prin intermediul unor comunicate de presă sau al platformelor de comunicare socială, dar accesul la posturile de televiziune importante este dificil.

CSM este activ în acest domeniu și prin intermediul colaborărilor internaționale. CSM a coordonat un proiect intitulat „Independența și răspunderea sistemului judiciar”, împreună cu organizațiile echivalente din Țările de Jos și din Anglia și Țara Galilor în cadrul Rețelei europene a consiliilor magistraturii (ENCJ).²³

Activitatea mediatică a magistraturii

Majoritatea instanțelor vizitate în cursul misiunilor MCV au numit un judecător drept purtător oficial de cuvânt, dar au declarat că aceștia nu au beneficiat de formare specială pentru rolul pe care îl îndeplinesc. Purtătorii oficiali de cuvânt pot emite comunicate de presă în cazul în care un judecător este atacat pe nedrept, dar această practică nu pare a fi sistematică.²⁴

Se înregistrează o tendință generală la nivelul Ministerului Justiției, al CSM, al ICCJ și al Ministerului Public de a oferi informații mai multe sau mai bune mass-mediei cu privire la evoluțiile din sistemul de justiție, inclusiv referitor la cazuri specifice. Atât CSM, cât și Ministerul Justiției au organizat mai multe reuniuni de informare și discuții cu reprezentanții presei. În luna mai, CSM și-a modificat orientările privind relația dintre sistemul judiciar și mass-media, ținând seama de dispozițiile articolului 277 din noul Cod penal, cu privire la divulgarea, fără drept, de mijloace de probe sau de înscrisuri confidentiale dintr-o cauză penală nesoluționată. Judecătorii și ONG-urile au solicitat, de asemenea, un rol mai activ al Consiliului Național al Audiovizualului în ceea ce privește sancționarea mijloacelor de comunicare în masă atunci când acționează într-un mod care contravine eticii profesionale.²⁵

²³ Raportul a fost publicat în iunie 2014:

http://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_a_dopted_version_sept_2014.pdf

²⁴ Această practică a fost comparată cu cea dintr-un alt stat membru, și anume din Țările de Jos, în care, în cazul în care există relatări incorecte în mass-media cu privire la un subiect judiciar delicat care ar putea aduce prejudicii sistemului judiciar, Consiliul judiciar reacționează adesea în aceeași zi, prin intermediul posturilor de televiziune, pe Twitter etc. De asemenea, există mai mulți purtători de cuvânt cu experiență și judecători bine pregătiți pentru a interacționa cu mass-media, precum și o strategie privind mass-media.

²⁵ CSM a raportat faptul că CNA nu a luat în mod sistematic măsuri în aceste cazuri.

1.1.3 Numiri

Riscul de interferență politică în numirile în posturi importante a fost unul dintre principalele motive de îngrijorare cu privire la independența sistemului judiciar. Rapoartele privind MCV au subliniat importanța unor proceduri de selecție transparente și bazate pe merite.²⁶ În 2014, nu au existat numiri de judecători sau de procurori la cel mai înalt nivel. Va fi efectuată în curând o numire într-un post extrem de important, în urma demisiei din luna noiembrie a procurorului-șef al DIICOT. Procedura este următoarea: ministrul justiției propune un candidat, CSM este consultat cu privire la alegerea respectivă, iar numirea finală este făcută de către Președintele României. Prin urmare, procedura include un element politic puternic în ceea ce privește rolul care îi este conferit ministrului justiției.²⁷ Orientările Comisiei de la Veneția privind independența procurorilor evidențiază importanța evitării acordării unui rol prea important politicienilor în ceea ce privește numirile în cadrul organelor de urmărire penală.²⁸ CSM a propus ministrului justiției o modificare a legilor privind judecătoria și procurorii care ar alinia numirea procurorilor la procedurile utilizate în cazul judecătorilor. Această propunere ar trebui prezentată de guvern, în vederea adoptării de către parlament. Legea în cauză ar putea fi în vigoare la timp pentru a reglementa desfășurarea unui număr important de proceduri de numire preconizate a avea loc în 2016, inclusiv pentru numirea procurorului general, a procurorului șef al DNA, a președintelui ICCJ, precum și a președintelui și a vicepreședintelui ANI. În 2016, pe lângă numirile importante menționate anterior, vor avea loc și alegeri pentru CSM, precum și alegeri parlamentare și locale.²⁹

Pentru alte funcții din cadrul magistraturii, inclusiv pentru funcțiile de conducere din cadrul instanțelor și al parchetelor, posturile se ocupă prin intermediul concursurilor generale organizate de către INM și CSM. Concursurile sunt organizate pentru intrarea în magistratură, pentru promovările la instanțele superioare și pentru numirile în funcții de conducere. La concursurile pentru intrarea în magistratură pot participa și avocații cu cel puțin cinci ani de experiență profesională. Comisia nu a primit observații având ca obiect o interferență politică în aceste procese, deși asociațiile magistraților au formulat unele critici în ceea ce privește transparența procesului, în special în cazul concursurilor pentru funcții din cadrul ICCJ.

1.2. Noile coduri

Sistemele juridice trebuie să își actualizeze periodic codurile care stau la baza procesului judiciar și a dreptului civil și în materie penală. Cerințele care rezultă în urma schimbărilor sociale, a drepturilor fundamentale, a evoluțiilor economice și a dispozițiilor legislației europene pot necesita modernizarea și simplificarea codurilor juridice. Acest lucru poate contribui la îmbunătățirea calității hotărârilor judecătorești, precum și la eficiența procesului judiciar 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 este extrem de important să se bazeze pe un consens solid și să fie bine pregătite. Aceste reforme constituie un demers delicat și complex, reprezentând astfel o provocare pentru guvern, legiuitori, sistemul judiciar și practicienii din domeniul dreptului.

Această secțiune descrie stadiul punerii în aplicare a noului Cod civil, a noului Cod de procedură civilă, a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală. Aceasta descrie modul în care instituțiile-cheie implicate, precum și sistemul judiciar, în sens mai larg, au făcut față schimbărilor și prezintă progresele înregistrate de la ultimul raport.

²⁶ COM(2014) 37 final, COM(2013) 47 final, COM(2012) 410 final.

²⁷ Această procedură a generat controverse în ceea ce privește numirile în posturi de conducere în cadrul parchetelor în perioada 2012-2013.

²⁸ Comisia de la Veneția, *European standards as regards the independence of the judicial system – Part II: The prosecution service* (Standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar – Partea II: Ministerul Public), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx)

²⁹ ANI: aprilie 2016, DNA și procurorul general: mai 2016, ICCJ: septembrie 2016, CSM: alegeri în 2016.

1.2.1. Codul penal și Codul de procedură penală: situația la un an de la intrarea în vigoare a acestora

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală au intrat în vigoare la 1 februarie 2014, așa cum se planificase. Atât judecătorii și procurorii, cât și CSM și Ministerul Justiției s-au implicat îndeaproape și, în ciuda preocupărilor anterioare legate de amploarea modificărilor necesare, există puține relatări referitoare la existența unor provocări majore și nu s-a primit nicio dovadă de perturbări în ceea ce privește urmărirea penală și judecarea cauzelor. În general, Comisia a primit mesaje de la magistrați în care aceștia își exprimau satisfacția cu privire la faptul că dispun de un nou Cod penal modern.

Cursurile intensive de formare privind noile coduri organizate de Institutul Național al Magistraturii (INM) și de Școala Națională de Grefieri (SNG), lansate înainte de intrarea în vigoare a codurilor, au continuat pe parcursul întregului an. Se consideră că formarea a fost bine orientată și organizată în mod profesionist și că a fost disponibilă la nivel central, local și prin intermediul cursurilor online. Alte profesii din domeniul juridic au beneficiat, de asemenea, de cursuri de formare.³⁰ De asemenea, ICCJ a organizat videoconferințe pe tema codurilor, la care au participat CSM, INM și instanțele de apel.

Ministrul justiției a continuat să întreprindă măsuri pentru a suplimenta numărul de posturi (de grefieri, de agenți de poliție judiciară, de judecători și de procurori), în conformitate cu memorandumul intitulat „Pregătirea sistemului judiciar pentru intrarea în vigoare a noilor coduri”, și pentru a asigura creșterile bugetare necesare în vederea punerii în aplicare a reformelor. Guvernul a alocat un buget destinat în mod specific tranziției la noile coduri.³¹ Instanțele și parchetele de la toate nivelurile par să fi efectuat reorganizarea necesară pentru a se adapta la noile coduri.

Monitorizare și evaluare

În decembrie 2014, ministrul justiției a organizat prima reuniune a unei comisii de evaluare interinstituționale instituite pentru monitorizarea punerii în aplicare a celor patru noi coduri. Aceasta are la bază un grup interinstituțional înființat în luna iunie și este formată din instituțiile-cheie: CSM, ICCJ, Ministerul Public, DNA și DIICOT. Această comisie de evaluare ar urma să colecteze informațiile cu privire la stadiul punerii în aplicare a celor patru coduri și să propună soluții la problemele identificate. În cazurile în care ar fi necesare soluții legislative, unele dintre acestea ar urma să fie abordate în cadrul unei proceduri accelerate, în timp ce altele ar urma să facă obiectul unui proces de reflecție de mai lungă durată.

În paralel, CSM a decis, de asemenea, să își intensifice activitatea specifică de evaluare a punerii în aplicare a codurilor, în special din perspectiva eficienței acestora, a distribuției resurselor umane și a necesității adoptării unor modificări legislative. În opinia CSM, Codul civil și Codul penal în sine nu au ridicat multe probleme, dar punerea în aplicare a codurilor de procedură este mai dificilă.

Au fost instituite mecanisme de furnizare de feedback la nivelul instanțelor și parchetelor pentru a monitoriza punerea în aplicare a noilor coduri și a notifica probleme și întrebări legate de acestea.³² Mai multe instanțe principale își instituie propriile mecanisme de evaluare. Până în februarie 2015 va avea loc o evaluare la nivelul întregii țări.

Feedbackul preliminar a indicat existența câtorva probleme juridice rezultate în urma unor discrepanțe între dispoziții sau a unor dispoziții divergente. Adesea, s-au găsit soluții pragmatice pentru a rezolva

³⁰ Cu toate acestea, au fost exprimate unele temeri referitoare la faptul că bugetul NSC nu ar permite menținerea nivelului de formare pentru grefierii care ar urma să fie angajați în conformitate cu creșterea planificată a numărului de astfel de posturi.

³¹ În total, bugetul alocat pentru intrarea în vigoare a codurilor se ridică la 56,7 milioane RON, această sumă fiind cu aproximativ 54 % mai mare decât cea aprobată inițial la începutul anului 2013.

³² www.mpublic.ro; Procurorul general a primit 260 de întrebări.

situațiile pentru care nu erau prevăzute dispoziții în noile coduri până la stabilirea unei soluții cu caracter permanent.³³ De asemenea, parchetele au căutat soluții practice la problemele noi.

Cu toate acestea, majoritatea problemelor raportate privesc aspecte organizaționale cu caracter general cu care se confruntă sistemul judiciar. Adesea, acestea nu sunt noi, dar au devenit și mai acute odată cu punerea în aplicare a noilor coduri. Acest lucru se întâmplă în cazul presiunii exercitate de volumul de muncă asupra judecătorilor, procurorilor și grefierilor, gestionării cauzelor și distribuției muncii între judecători și grefieri. Problemele în materie de logistică și de resurse sunt și ele în continuare importante, adaptările informatice nefiind încă finalizate, sistemele informatice fiind depășite, numărul de săli de judecată fiind insuficient (instanțele se confruntă cu problema înființării a două noi instituții) și existând, de asemenea, o presiune privind necesarul de birouri pentru judecători sau de spații pentru organizarea accesului persoanelor chemate în judecată la dosarul lor.

Legea cea mai favorabilă

Aplicarea principiului conform căruia o persoană nu ar trebui dezavantajată atunci când o lege este modificată³⁴ a fost prima problemă importantă legată de punerea în aplicare a Codului penal și a Codului de procedură penală. Codul nu a prevăzut dispoziții tranzitorii referitoare la modul de aplicare a acestui principiu. A devenit repede clar faptul că nu exista un consens între cele două abordări: o abordare „globală”, conform căreia instanța stabilește dacă vechiul sau noul cod este mai favorabil și aplică respectivul cod întregii cauze sau abordarea „alege și combină”, conform căreia instanța ajunge la rezultatul cel mai favorabil recurând la dispoziții diferite, atât din vechiul, cât și din noul cod (de exemplu, preia perioada de prescripție dintr-un cod, iar sancțiunile din celălalt).

La două luni de la intrarea în vigoare a noului Cod penal, ICCJ primise nouă întrebări preliminare referitoare la aplicarea legii celei mai favorabile.

La 14 aprilie, ca răspuns la o întrebare preliminară, ICCJ s-a pronunțat în favoarea abordării „alege și combină” într-o chestiune referitoare la regimul prescrierii sancțiunilor.³⁵ Decizia ICCJ a fost publicată în Monitorul Oficial la 30 aprilie, fiind, prin urmare, aplicabilă tuturor instanțelor.

La 6 mai, CCR, sesizată de ICCJ, s-a pronunțat în favoarea abordării globale.³⁶ Decizia CCR este obligatorie, astfel că orice nouă hotărâre judecătorească trebuie să urmeze aceeași direcție. Ulterior, în aceeași lună, ICCJ a confirmat aplicarea globală a legii penale celei mai favorabile în cazul infracțiunilor continue și a închis definitiv discuția referitoare la legea cea mai favorabilă, în conformitate cu interpretarea CCR.³⁷ Deși aceste probleme ar fi putut fi anticipate și abordate prin intermediul unor dispoziții tranzitorii în lege, de atunci această soluție a fost considerată definitivă. Cu toate acestea, la intrarea în vigoare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală, guvernul a prezentat Parlamentului un proiect de lege de definire a dispozițiilor tranzitorii privind aplicarea legii celei mai favorabile, proiect de lege care se află încă în dezbaterile Parlamentului.

Modificări la Codul penal și la Codul de procedură penală aflate în dezbaterile Parlamentului

³³ Un exemplu în acest sens l-a constituit momentul în care, având în vedere decizia CCR care prevedea necesitatea stabilirii unor termene pentru măsurile de control judiciar, ICCJ a decis să aplice termenele din vechiul Cod penal până la intrarea în vigoare a noilor legi.

³⁴ În cauza Scoppola/Italia (2010) 51 E.H.R.R. 12, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a revenit asupra abordării sale anterioare și a statuat că principiul se regăsește la articolul 7 din Convenție. Acest principiu este bine cunoscut în România, fiind menționat la articolul 15 alineatul (1) din Constituție. Articolul 5 alineatul (1) și articolul 6 alineatul (1) din noul Cod penal îl introduc în dreptul penal românesc.

³⁵ Acest caz viza să stabilească dacă statutul limitării în ceea ce privește răspunderea penală este sau nu o acțiune autonomă în raport cu acțiunea de stabilire a pedepsei.

³⁶ Conform acestei decizii, dispozițiile articolului 5 din Codul penal sunt constituționale, deoarece dispozițiile legilor penale succesive nu sunt luate în considerare în procesul de stabilire și de aplicare a legii penale mai favorabile.

³⁷ Decizia nr. 5/2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial nr. 470/26.6.2014.

O serie de probleme, erori și omisiuni importante au ieșit la iveală înainte sau la momentul intrării în vigoare a codurilor, la 1 februarie 2014. Guvernul, după consultarea CSM, a adoptat rapid modificările necesare pentru a remedia majoritatea acestor probleme, dar examinarea acestor modificări în Parlament nu a fost la fel de rapidă.

La 5 februarie, guvernul a adoptat o ordonanță de urgență care viza multe dintre cele mai urgente probleme constatate.³⁸ Modificările nu depășeau limitele politicilor în materie penală din noul Cod penal și din noul Cod de procedură penală; dacă problemele identificate nu erau soluționate, riscuiau să creeze deficiențe majore la nivelul instanțelor, al parchetelor și al penitenciarelor. Deși ordonanța de urgență a guvernului este în vigoare, procedura necesită aprobarea Parlamentului, iar aceasta nu a fost încă acordată: ministrul justiției și-a exprimat speranța că această problemă va fi rezolvată în cadrul procesului general aflat în curs care este menit să soluționeze chestiunile restante (a se vedea mai sus).

Guvernul a abordat o serie de alte aspecte într-un proiect de lege³⁹. Printre acestea se numără modificările aduse dispozițiilor privind începerea urmăririi penale, obligația de a dispune efectuarea unei expertize și interpretarea aplicării legii penale celei mai favorabile. Proiectul de lege se află încă în dezbaterile Parlamentului. În plus, după cum s-a menționat mai sus, dispozițiile privind interpretarea legii celei mai favorabile nu sunt în concordanță cu decizia Curții Constituționale și vor trebui adaptate. De asemenea, legea va trebui actualizată pentru a reflecta deciziile CCR privind camera preliminară și controlul jurisdicțional.

Pe lângă aceste modificări promovate sau planificate de către guvern, au fost propuse modificări ale Codului penal sau ale Codului de procedură penală și de către unii parlamentari. Aceste modificări ar putea avea nevoie de cel puțin aceleași standarde în materie de consultare și de control ca cele propuse de guvern.

Judecătoria de drepturi și libertăți/judecătoria de cameră preliminară

Introducerea în Codul de procedură penală a instituției judecătorilor „de drepturi și libertăți” și „de cameră preliminară” nu a fost pusă în aplicare ca un cadru separat de judecători specializați (astfel cum a fost intenția inițială). Sarcinile de analizare a cererilor de efectuare de percheziții și de luare de măsuri preventive, precum și de verificare a legalității administrării probelor și a actelor procesuale efectuate în cursul urmăririi penale, care ar fi trebuit să fie de competența acestor noi instituții, sunt încă realizate de către judecătorii cărora le reveneau anterior aceste responsabilități.

Judecătorul de cameră preliminară își îndeplinea atribuțiile în camera de consiliu, fără ca părțile să fie prezente. În decembrie, Curtea Constituțională a pronunțat o decizie conform căreia părțile trebuie să fie prezente la soluționarea plângerii în procedura de cameră preliminară. Astfel, va fi necesar ca judecătorii să organizeze audieri, ceea ce va avea consecințe logistice importante asupra organizării activității judecătorilor de drept penal și asupra disponibilității sălilor de judecată, aspect care era deja problematic. CSM și ICCJ consideră însă că se pot realiza ajustările necesare pentru ca această modificare să fie pusă în aplicare.

Pedepsele pentru infracțiunile de corupție și perioadele de prescripție (de limitare)

În temeiul noului Cod penal, unele dintre pedepsele pentru infracțiunile de corupție au fost reduse. Acest lucru are consecințe asupra perioadelor de prescripție pentru infracțiuni de corupție, prin faptul că afectează perioada maximă în care poate fi început procesul după săvârșirea unei infracțiuni.

³⁸ Proiect de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2014. Modificările se referă, printre altele, la asigurarea securității juridice a componenței anumitor complete de judecată, la precizarea infracțiunilor care sunt de competența DIICOT, definindu-se mai pe larg „grupul infracțional organizat”, clarificarea dispozițiilor privind competențele procurorului și a celor privind posibilitatea de a contesta măsurile preventive.

³⁹ Proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru completarea Legii nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal.

De exemplu, în ceea ce privește mita pasivă, în vechiul Cod penal procesul trebuia să înceapă în termen de 10 ani, în timp ce, conform noului Cod penal, acesta trebuie să înceapă în termen de 8 ani de la data săvârșirii infracțiunii.

În dreptul român, procesele penale trebuie, de asemenea, să fie încheiate până la expirarea termenului „special” de prescripție.⁴⁰ Dacă în vechiul Cod penal, termenul de prescripție specială era de 1,5 ori mai mare decât termenul de prescripție generală, în noul Cod penal termenul de prescripție specială este de 2 ori mai mare decât termenul de prescripție generală. Prin urmare, se poate prelungi astfel termenul de prescripție. De exemplu, în cazul mitei pasive, termenul de prescripție specială era de 15 ani în vechiul Cod penal, iar în prezent, în noul Cod penal, este de 16 ani. Prin urmare, temerile exprimate de către unele părți interesate înainte de intrarea în vigoare a noului Cod penal, conform cărora noile coduri ar putea duce la sustragerea de la răspunderea penală a unor persoane care au comis infracțiuni de corupție ca urmare a faptului că ar exista o probabilitate mai mare să se împlinească termenul de prescripție, nu s-au materializat.

Cu toate acestea, ONG-urile își exprimă de mult preocuparea cu privire la regimul termenului de prescripție specială, considerând că acesta riscă să ducă la eludarea justiției prin faptul că stimulează inculpații să întârzie cât mai mult posibil procedurile judiciare.⁴¹ Chiar dacă prin limitarea, în noul Cod penal și în noul Cod de procedură penală, a posibilităților de introducere a unei căi de atac, inculpaților le va fi mai greu să prelungească procedurile, parchetele și instanțele vor avea în continuare responsabilitatea importantă de a finaliza toate procedurile la timp și de a contracara încercările inculpaților de a le tergiversa.

Principiului oportunității

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală introduc principiul oportunității, conform căruia o infracțiune va fi pedepsită doar în cazul în care urmărirea penală aferentă este considerată oportună. Aceasta înseamnă că procurorii pot renunța la urmărirea penală a unei infracțiuni. Motivul îl poate constitui crearea de capacitate în sistemul juridic pentru a urmări penal infracțiunile grave, nemaifiind urmărite penal unele infracțiunile minore; un alt motiv îl reprezintă cazurile în care procurorul consideră că deficiențele existente la nivel de probe fac obținerea unei condamnări extrem de improbabilă. În caz de infracțiuni multiple, acest principiu le permite, de asemenea, procurorilor să se concentreze asupra infracțiunii în cazul căreia probele sunt cele mai solide sau care este cea mai gravă, fără a avea obligația să urmărească penal toate infracțiunile.

Ministerul Public încurajează utilizarea principiului oportunității ca o modalitate de a rezolva problemele legate de volumul de muncă, prin închiderea a numeroase cauze minore. Se pare că procurorii au început să facă uz de această posibilitate, întrucât în 2014 s-a renunțat la urmărirea penală în peste 85 000 de cazuri. Atunci când renunță la acuzații, procurorii au posibilitatea de a aplica în schimb măsuri coercitive (cum ar fi munca în folosul comunității, amenzi sau compensarea victimelor). În 2015 se prevede efectuarea unei evaluări și vor fi elaborate orientări privind utilizarea principiului oportunității. Experții consultați de Comisie au subliniat că un element important al acestei modificări va fi necesitatea introducerii de garanții formale care să asigure faptul că deciziile de renunțare la urmărirea penală a unei infracțiuni sunt bine întemeiate și pot fi contestate. Acest aspect poate fi problematic în special în cazul infracțiunilor de corupție, întrucât, prin faptul că nu

⁴⁰ Astfel cum s-a menționat în rapoartele anterioare privind MCV, această dispoziție este una neobișnuită, o prevedere similară existând însă în Italia.

⁴¹ Transparency International, *Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU countries* (Expirarea termenului: prescrierea și instrumentarea cazurilor de corupție în țările UE), 2011.

există o victimă care să poată fi identificată, există mai puține șanse ca o astfel de decizie să facă obiectul unui control.^{42, 43}

Serviciul de îndrumare și control (o structură înființată recent, care a devenit operațională la sfârșitul lunii octombrie 2014) va organiza evaluarea aplicării principiului oportunității, împreună cu consilierii procurorului general. Se va acorda atenție deciziilor prin care s-a dispus renunțarea la urmărirea penală împotriva unor infractori care au recidivat, deciziilor de renunțare la urmărirea penală care ulterior au fost anulate (fie de către procurorul cu o funcție ierarhică superioară, fie de către instanță, fie ca urmare a unei plângeri înaintate de părțile vătămate), precum și toate cazurile care au implicat abuz în serviciu.

1.2.2. Codul civil și Codul de procedură civilă nu au depășit perioada de tranziție

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 devină operaționale la 1 ianuarie 2016.⁴⁴

Au loc întruniri trimestriale cu președinții și vicepreședinții instanțelor de apel, precum și cu reprezentanți ai ICCJ și ai CSM pentru a discuta punerea în aplicare a noilor coduri. ICCJ și-a continuat eforturile de definire a unor practici armonizate în instanțele civile. În a doua jumătate a anului 2014 a început o monitorizare sistematică a punerii în aplicare a Codului civil și a Codului de procedură civilă, iar în urma unei prime evaluări a punerii în aplicare de către CSM a reieșit că s-a înregistrat o scădere globală a volumului de muncă ca urmare a intrării în vigoare a codurilor: numărul cauzelor în primă instanță a crescut cu 5 %, dar numărul cauzelor judecate de tribunale și de instanțele de apel a scăzut cu 17 %. Durata medie de pronunțare a unei hotărâri în primă instanță a scăzut la 1,5 ani, iar timpul de așteptare până la prima înfățișare a scăzut și el, aceasta fiind de aproximativ șase luni. O evaluare aprofundată necesită însă mai mult timp. În interviurile cu managerii de instanță și cu judecătorii din întreaga țară, judecătorii au continuat să evidențieze problemele de natură organizațională și privind volumul de muncă ce cauzează întârzieri în cadrul procedurilor, precum și problemele tranzitorii legate de punerea efectivă în aplicare a codurilor.

Noul Cod de procedură civilă se aplică numai cauzelor introduse după intrarea în vigoare a codului. În majoritatea instanțelor există încă multe cauze pendinte ce intră în domeniul de aplicare al vechilor coduri, astfel că instanțele sunt nevoite în continuare să facă față unor sisteme paralele. Această situație complică procesul de organizare a audierilor în instanță și tratarea cauzelor de către judecători, grefieri, părți și avocați.

În 2015 ar trebui să se înregistreze o scădere treptată a acestor cauze ce intră în domeniul de aplicare al vechilor coduri. 2015 va fi însă și anul de pregătire pentru aplicarea dispozițiilor noului Cod de procedură civilă ce urmează să intre în vigoare în ianuarie 2016. Intrarea în vigoare a acestora a fost amân timer în principal din motive organizaționale și din lipsa resurselor, inclusiv ca urmare a insuficienței sălilor de judecată. Este evident că, în multe cazuri, această problemă nu a fost încă soluționată. Este necesară întreprinderea rapidă a unor măsuri pentru a nu fi nevoie de o nouă amân timer, ipoteză care a fost deja adusă în discuție de CSM.

1.3. Consecvența jurisprudenței și caracterul previzibil al procesului judiciar

Unificarea jurisprudenței a fost termenul utilizat pentru a desemna necesitatea ca, în cauze similare soluționate de instanțe diferite și de judecători diferiți, să se pronunțe hotărâri judecătorești consecvente. Acest lucru reprezintă un element important al calității și al caracterului previzibil al

⁴² Comisia de la Veneția, *European standards as regards the independence of the judicial system – Part II: The prosecution service* (Standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar – Partea II: Ministerul Public), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx)

⁴³ La articolul 339 alineatul (4) din Codul de procedură penală este prevăzută procedura de urmat în cazul plângerilor privind soluțiile procurorilor de clasare a cazului ori de renunțare la urmărirea penală.

⁴⁴ Articolele XII, XIII, XVIII și XIX din Legea nr. 2 din 1 februarie 2013.

procesului judiciar, consolidând atât încrederea în sistemul judiciar, cât și eficiența acestuia. Caracterul previzibil al hotărârilor judecătorești face parte din răspunderea pe care sistemul judiciar o are față de societatea pe care o deservește.

La unificarea jurisprudenței contribuie mai multe elemente: organizarea sistemului din punctul de vedere al gestionării acestuia și al codurilor de procedură, disponibilitatea și transparența hotărârilor instanțelor și 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 legislației, joacă, de asemenea, un rol. Prezenta secțiune analizează progresele înregistrate în aceste domenii, care au fost recunoscute în mod sistematic de către autoritățile române ca fiind o prioritate.

1.3.1. Mecanisme de asigurare a coerenței juridice

Rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ) în ceea ce privește unificarea jurisprudenței a fost consolidat în noile coduri de procedură (civilă și penală), iar ICCJ a întreprins diverse măsuri pentru a se înregistra progrese în acest sens. Pe lângă mecanismul existent al recursului în interesul legii, ce poate fi utilizat pentru a soluționa probleme de interpretare a legii în cazurile de lipsă de consecvență între hotărâri, noile coduri de procedură introduc, de asemenea, un mecanism nou și proactiv de îmbunătățire a consecvenței jurisprudenței. Această „procedură de pronunțare a unei hotărâri prealabile” 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.

Mecanismul pronunțării unei hotărâri prealabile în materie penală

De la 1 februarie 2014 până la sfârșitul anului 2014, Înalta Curte a primit 31 de cereri de pronunțare a unei hotărâri prealabile în materie penală și a soluționat 28 dintre acestea. Aproape jumătate dintre întrebări se refereau la interpretarea legii celei mai favorabile.⁴⁵

Pentru a se asigura punerea în aplicare unitară a mecanismului de pronunțare a unei hotărâri prealabile prevăzut de noul Cod de procedură penală, ICCJ a stabilit orientări în acest sens. Respectivele orientări au fost publicate pe site-ul internet al ICCJ. Tot aici au fost publicate și toate sesizările pentru pronunțarea de hotărâri prealabile, soluțiile la acestea și informațiile relevante, astfel încât procesul să fie transparent și să poată fi urmărit în toate etapele sale. La dezbaterile completelor în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept participă și procurorul general.

Mecanismul pronunțării unei hotărâri prealabile în materie civilă

În ceea ce privește mecanismul pronunțării unei hotărâri prealabile prevăzut în noul Cod de procedură civilă, ICCJ a stabilit, de asemenea, orientări, un model de cerere de pronunțare a unei hotărâri prealabile, un model de hotărâre și un model de raportare în ceea ce privește chestiunea de drept în cauză. Prin urmare, sistemul a fost raționalizat și a devenit mai previzibil, atât pentru instanțele care solicită pronunțarea unei hotărâri prealabile, cât și pentru ICCJ însăși.

În 2013, ICCJ a primit 3 cereri de pronunțare a unei hotărâri prealabile, soluționând una dintre acestea. În 2014, având în vedere aplicarea în tot mai multe cauze a Codului de procedură civilă, numărul cererilor de pronunțare a unei hotărâri prealabile a crescut la 17. În 2014, au fost soluționate 13 astfel de cereri.

Recursul în interesul legii

⁴⁵ Un exemplu interesant (întrebarea 28) l-a constituit întrebarea dacă un medic se încadrează în categoria funcționarilor publici în sensul legii penale, în special dacă un medic poate fi parte la o situație de corupție sau de luare de mită. Hotărârea ICCJ a confirmat faptul că un medic are calitatea de funcționar public și exercită o funcție publică și, prin urmare, nu ar trebui exclus din categoria subiecților activi în luarea de mită.

În ceea ce privește recursurile în interesul legii înaintate Înaltei Curți, numărul acestora a fost mai mic în comparație cu 2013 (o explicație posibilă constituind-o faptul că în prezent sunt disponibile alternative).⁴⁶ Numărul recursurilor în interesul legii înaintate în 2014 a fost de 9 în materie civilă și de 5 în materie penală. Numărul recursurilor în interesul legii soluționate în 2014 a fost de 6 în materie civilă și de 3 în materie penală.

1.3.2. Acțiuni în materie de management

Înalta Curte, procurorul general, CSM și președinții instanțelor au susținut importanța coerenței hotărârilor judecătorești și au încercat să își utilizeze procesele de management pentru a soluționa problemele din acest domeniu. O parte a acestui demers a constituit-o comunicarea, aceasta reprezentând un element important în cadrul videoconferințelor organizate de ICCJ cu participarea instanțelor de apel pentru pregătirea codurilor. Comunicarea a fost, de asemenea, un element important în cadrul formării inițiale și specializate furnizate de Institutul Național al Magistraturii și de Școala Națională de Grefieri. Odată cu intrarea în vigoare a noilor coduri, aceste instituții au emis orientări standard privind actele de procedură, inclusiv modele de documente care trebuie utilizate de către judecători și grefieri. Aceste orientări au fost distribuite tuturor instanțelor.

Instanțele au început, de asemenea, să folosească mecanismul soluțiilor „de principiu”. Această abordare a fost utilizată pentru prima dată de secția administrativă a Înaltei Curți. Prin acest mecanism se ajunge la un acord privind o chestiune de drept în urma unor dezbateri interne la nivelul instanțelor, încercându-se să se ajungă la consens. Atât ICCJ, cât și celelalte instanțe au confirmat faptul că aceste reuniuni organizate pentru discutarea unor astfel de chestiuni se desfășoară în mod regulat, cam o dată pe lună, în secțiile Înaltei Curți. În cadrul reuniunilor, se recurge la vot, dacă este necesar, dar rezultatele acestuia nu sunt obligatorii pentru judecători. Soluțiile „de principiu” ale ICCJ sunt publicate pe site-ul internet al acesteia și transmise instanțelor de apel.

Procurorul general continuă să publice orientări și analize pentru toți procurorii, pentru a contribui la aplicarea codurilor și pentru a asigura o practică uniformă.

Inspekția Judiciară contribuie, la rândul său, la detectarea și corectarea practicilor neunitare, prin inspekții orizontale tematice. În 2014, Direcția pentru judecători a efectuat 4 inspekții orizontale, iar Direcția pentru procurori - 5. În urma rapoartelor întocmite de acestea (a se vedea mai jos), sunt puse în aplicare măsuri corective.

Publicarea jurisprudenței

Publicarea jurisprudenței este o condiție prealabilă pentru a asigura coerența. Dacă hotărârile judecătorești sunt ușor accesibile, instanțele pot face referire la acestea și le pot urma. Acest lucru poate fi și în folosul avocaților, administrațiilor și întreprinderilor. Prin urmare, publicarea întregii jurisprudențe este o etapă esențială în procesul de unificare a jurisprudenței, precum și un pas înainte în direcția îmbunătățirii răspunderii.

ICCJ continuă să își publice deciziile pe site-ul său internet.⁴⁷ Aceasta publică rezumate ale deciziilor sale cheie, precum și textele integrale ale tuturor deciziilor. Drept urmare, în prezent sunt disponibile online peste 4 000 de rezumate și peste 100 000 de texte integrale (anonimizate), inclusiv deciziile privind cererile de pronunțare a unei hotărâri prealabile. ICCJ și-a reorganizat recent site-ul internet, îmbunătățind funcția de căutare și accesibilitatea informațiilor. ICCJ a primit reacții extrem de pozitive cu privire la noul său site internet.

Și alte instanțe de apel își publică pe site-ul lor internet hotărârile, inclusiv cele pronunțate de instanțele inferioare. Cu toate acestea, deși în teorie sistemul oficial intern al sistemului judiciar, ECRIS, este disponibil tuturor judecătorilor din întreaga țară, acesta nu este întotdeauna accesibil și efectuarea

⁴⁶ În 2011 numărul acestora a fost de 33, în 2012 de 19, iar în 2013 de 21.

⁴⁷ <http://www.scj.ro/jurisprudenta.asp>

de căutări în acesta este anevoioasă. Realizarea de progrese cu privire la un nou sistem, care urmează să fie finanțat de Institutul Român pentru Informații Juridice – ROLII – a fost foarte lentă. În iulie, ROLII a publicat o cerere de propuneri pentru dezvoltarea unui parteneriat public-privat ce vizează publicarea jurisprudenței instanțelor și dezvoltarea unei modalități comune de ștergere a datelor cu caracter personal în hotărârile instanțelor. Potrivit proiectului de contract, implementarea sistemului este prevăzută pentru sfârșitul anului 2014, urmând să fie operațional din august 2015.

1.3.3. Obstacolele din calea unificării jurisprudenței

În ciuda eforturilor depuse, inconsecvența rămâne o problemă în sistemul judiciar din România. Se invocă adesea cauze care ilustrează această problemă și care, în special, sugerează că instanțele nu acceptă în mod proactiv faptul că au o anumită responsabilitate în ceea ce privește prevenirea inconsecvenței. De exemplu, o firmă de avocatură care furnizează consultanță clienților săi cu privire la un formular standard de contract utilizat de un reasigurător român a constatat că instanțe diferite din România interpretează diferit aceeași chestiune. Doi colegi care s-au confruntat cu aceeași problemă în materie de prestații sociale au introdus fiecare o acțiune într-un alt oraș și speța a fost soluționată în mod diferi. S-au pronunțat hotărâri opuse în cauze similare. Un om de afaceri care a pierdut într-un oraș un litigiu cu autoritățile fiscale a avut câștig de cauză în alt oraș. Au existat diferențe de interpretare în ceea ce privește legislația privind incompatibilitatea, care au dus la sesizarea Curții Constituționale, de exemplu o instanță de apel nu a urmat interpretarea Înaltei Curți și nu a solicitat pronunțarea unei hotărâri preliminare.

Aspecte organizatorice

În general, în majoritatea instanțelor distribuția muncii între judecători și grefieri generează adesea critici, grefierii părând să aibă doar rar sarcina specifică de a căuta jurisprudență. Cu toate acestea, în special multe dintre cauzele soluționate în primă instanță sunt cauze repetitive (de exemplu, cauze înaintate împotriva administrației fiscale privind pensiile sau privind taxa pe poluare). Incapacitatea de a invoca spețele existente duce la creșterea volumului de muncă și la riscul pronunțării unor hotărâri divergente. Administrația publică are, de asemenea, responsabilitatea de a se asigura că, odată ce s-a pronunțat o hotărâre, chestiunea respectivă nu se întoarce din nou în instanță în altă cauză.

Răspundere

În rapoartele anterioare privind MCV s-a constatat că unii judecători au tendința de a considera că hotărârile divergente reflectă independența sistemului judiciar.⁴⁸ Chiar dacă este necesar să se garanteze independența fiecărui judecător în ceea ce privește hotărârile pe care le pronunță și dreptul său de a nu urma hotărârile anterioare, judecătorii au și responsabilitatea față de opinia publică de a preciza motivele pentru care consideră că o hotărâre anterioară nu poate fi din nou aplicată. A fost adresată CSM o întrebare referitoare la acest aspect, iar CSM a declarat că independența sistemului judiciar nu poate constitui o scuză pentru a aplica o practică neunitară. Există o linie de demarcație fină între hotărârile inconsecvente cu privire la chestiuni administrative clare și pronunțarea de noi soluții juridice care îmbunătățesc calitatea hotărârilor judecătorești.

Procesul legislativ și calitatea legislației

Calitatea și coerența legislației sunt factor esențiali ai consecvenței jurisprudenței. Multe propuneri legislative sunt înaintate sau sunt modificate de către parlamentari, dar și de către guvern, fără să se efectueze o analiză aprofundată privind consecințele juridice asupra cadrului existent. Ca urmare a acestui fapt, cadrul juridic nu este întotdeauna coerent și lipsit de ambiguitate. Printre exemplele care intră în domeniul de aplicare al MCV se numără modificările referitoare la legislația privind integritatea și incompatibilitățile sau modificările Codului penal. Ministerul Justiției a finalizat un proiect (finanțat din fonduri UE) privind realizarea unui portal care să consolideze legislația existentă,

⁴⁸ COM(2014) 37 final și COM(2012) 416 final.

N-LEX,⁴⁹ printre motivele care au stat la baza acestui proiect numărându-se necesitatea de a facilita formarea unei imagini globale asupra legislației existente. Un rol important în acest sens îl va avea și „Strategia pentru consolidarea administrației publice”, adoptată de guvern în octombrie 2014.⁵⁰

Utilizarea ordonanțelor de urgență ale guvernului

Ca excepție de la procedura legislativă normală, guvernul adoptă în mod regulat legislație prin intermediul ordonanțelor de urgență ale guvernului (OUG).⁵¹ Curtea Constituțională este solicitată în mod periodic să se pronunțe cu privire la OUG-uri, iar judecătorii CCR au exprimat puncte de vedere critice cu privire la numărul total de OUG-uri, precum și la nerespectarea criteriului urgenței. Procesele legislative care se desfășoară în grabă au consecințe asupra calității legislației, iar aplicarea acestora de către administrații, cetățeni și întreprinderi și asigurarea respectării sale de către instanțe riscă să fie inconsecvente.

Utilizarea OUG-urilor poate fi contestată de către Avocatul Poporului. În rapoartele anterioare privind MCV s-a remarcat importanța acestei funcții în ceea ce privește asigurarea echilibrului puterilor în stat și a calității procesului legislativ, care sunt necesare pentru a avea un sistem judiciar independent și eficace.⁵² Avocatul Poporului are acum dreptul să înainteze Înaltei Curți recursuri în interesul legii sau să sesizeze instanțele de contencios administrativ cu privire la deciziile ilegale pronunțate în materia administrativă.⁵³

În ianuarie 2014, Avocatul Poporului ales în februarie 2013 a demisionat. După o perioadă de interimat de câteva luni, în aprilie a fost ales un nou Avocat al Poporului, care s-a bucurat de sprijin doar din partea unui partid (în Raportul privind MCV din iulie 2012 se remarcă următoarele: „Autoritățile române trebuie să asigure independența Avocatului Poporului și să numească în funcția de Avocat al Poporului o persoană care să se bucure de sprijinul larg al diferitelor partide și care va avea capacitatea să își exercite efectiv atribuțiile legale în deplină independență.”⁵⁴).

În ceea ce privește constituționalitatea legilor și ordonanțelor de urgență, actualul Avocat al Poporului a afirmat că instituția pe care o reprezintă nu ar trebui să se implice în chestiunile care țin de echilibrul puterilor între autoritățile de stat. Avocatul Poporului a ridicat problema constituționalității unor aspecte legate de drepturile fundamentale care au fost evidențiate de ONG-uri, dar nu a sesizat CCR cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență referitoare la chestiuni foarte politice (cum ar fi cele electorale). Unii judecători ai CCR au ridicat problema implicațiilor pe care le are această limitare a rolului Avocatului Poporului asupra necesității asigurării unui sistem constituțional bazat pe mecanisme de control și echilibru.

Ca urmare a acestei limitări, Avocatului Poporului i s-a solicitat să conteste recurgerea la OUG-uri, însă acesta nu a acționat. Într-unul dintre cazurile referitoare la „migrația” la alte partide politice a funcționarilor publici aleși pe plan local în timpul mandatului lor, ordonanța în cauză a fost în cele din urmă declarată neconstituțională de CCR, în urma unei sesizări din partea partidelor politice. Legea era însă deja în vigoare, astfel că s-a pus întrebarea ce acțiune se impunea în cazurile care făceau obiectul legii respective. Dacă CCR ar fi fost sesizată mai din timp cu privire la chestiunea respectivă, aceasta ar fi putut fi clarificată înainte ca legea să devină aplicabilă.

⁴⁹ Modulul național al portalului de legislație N-LEX a fost lansat la 12 noiembrie 2014 și este accesibil de pe pagina de întâmpinare a site-ului internet oficial al Ministerului Justiției: <http://legislatie.just.ro/>. Baza de date oferă cetățenilor acces gratuit la legislația română de după 1989 într-un format accesibil. Această bază de date include un motor de căutare și este actualizată zilnic.

⁵⁰ http://www.mdrt.ro/userfiles/strategie_adm_publica.pdf

⁵¹ COM(2014) 37 final, COM(2012) 416 final, COM(2013) 47 final.

⁵² COM(2014) 37 final, COM(2012) 416 final și COM(2013) 47 final.

⁵³ În conformitate cu o ordonanță de urgență a guvernului din iunie 2014.

⁵⁴ COM(2012) 416 final, p. 18.

1.4. Reformele structurale și instituțiile-cheie

Reformele structurale privind administrarea justiției s-au dovedit a avea un impact direct asupra eficacității justiției. Chestiuni precum rapiditatea, 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 întreprinderi, iar justiția reprezintă un element-cheie al unui climat de afaceri de succes.⁵⁵

1.4.1 Cadrul strategic

Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020

Ministerul Justiției a prezentat Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, care stabilește viziunea pentru sistemul judiciar și etapele esențiale aferente.⁵⁶ Acest document se bazează în foarte mare măsură pe recomandările MCV și pe studiile elaborate împreună cu Banca Mondială, în special pe *Functional Analysis of the Romanian Judiciary* (Analiza funcțională a sistemului judiciar românesc).⁵⁷ 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. Un prim proiect a fost gata în septembrie 2013, dar definitivarea documentului a fost lentă. Au avut loc consultări ale instituțiilor judiciare, ale profesiilor juridice și ale asociațiilor profesionale, însă anumite organizații au caracterizat acest proces ca fiind mai degrabă formal, iar unele părți interesate relevante nu par să fi avut ocazia să își prezinte pe larg observațiile. În octombrie 2014, s-a deschis consultarea publică cu privire la proiectul actualizat, dar se pare că nu toată lumea a știut că are ocazia să își prezinte observațiile, iar perioada de consultare a fost ulterior extinsă pentru a permite implicarea mai multor ONG-uri. Au fost organizate două discuții între ONG-uri și Ministerul Justiției.

Documentul de strategie prezintă o descriere amănunțită a viziunii și a obiectivelor, dar la acestea ar trebui să se adauge detalii suplimentare privind acțiunile și termenele, astfel încât să fie urmat de un plan de acțiune. Ministrul justiției a promis să finalizeze aceste aspecte până în aprilie 2015. Ar urma să fie organizate consultări ample cu toate părțile interesate la începutul anului 2015.

Obiectivele strategiei

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 actului de justiție, îmbunătățirea calității actului de justiție și garantarea accesului liber la justiție.

1.4.2 Resurse

Bugetul pe 2014 al Ministerului Justiției pentru sistemul judiciar (exceptând Ministerul Public și ICCJ) a fost cu 3,6 % mai mare față de 2013. În special, ministerul a reușit să obțină o majorare cu 50 % a finanțării specifice pentru intrarea în vigoare a codurilor față de suma aprobată la începutul anului 2013. În bugetul pentru 2015, proiectul de buget pentru Ministerul Justiției este cu 17 % mai mare față de bugetul inițial pentru 2013 și cu 5,6 % mai mare față de bugetul inițial pentru 2014.

⁵⁵ Analiza anuală a creșterii pentru 2015 [COM(2014) 902 final], p. 14.

⁵⁶ Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020 a fost aprobată prin Hotărârea de guvern 1155/23.12.2014.

⁵⁷ Pe lângă alte elemente, strategia se bazează pe: *Judicial Functional Review* (Analiza funcționării sistemului judiciar); rapoartele privind MCV și recomandările CE; studiul *Court Optimisation* (Optimizarea funcționării instanțelor); contribuțiile departamentelor de specialitate din cadrul Ministerului Justiției, contribuțiile din partea Consiliului Superior al Magistraturii, a Ministerului Public, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Oficiului Național al Registrului Comerțului și a Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Pe parcursul anului 2014, Ministerul Justiției a continuat să întreprindă măsuri pentru a suplimenta numărul de posturi alocate instanțelor și parchetelor, în conformitate cu planul de acțiune inclus în memorandumul „Pregătirea sistemului judiciar pentru intrarea în vigoare a noilor coduri”, aprobat de guvern la 26 septembrie 2012. În special, au fost adoptate decizii de suplimentare a posturilor de personal auxiliar din cadrul instanțelor și al parchetelor (200 de posturi în total). În paralel, Școala Națională de Grefieri, Institutul Național al Magistraturii și CSM au organizat concursuri și cursuri de formare pentru noile posturi, astfel încât acestea să poată fi ocupate în cel mai scurt timp. Posturile sunt alocate de către CSM instanțelor și parchetelor.

Au fost alocate 50 de noi posturi de agenți de poliție judiciară în cadrul DNA; activitatea majorității acestora va consta în identificarea și înghețarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

Pe lângă bugetul național, Ministerul Justiției a beneficiat și de o serie de surse externe. Printre acestea s-a numărat un împrumut de la Banca Mondială în cadrul proiectului „Reforma sistemului judiciar” (16,5 milioane EUR în 2014), utilizat pentru lucrări de infrastructură la instanțele din Iași, Cluj, Oradea și Sibiu și pentru dezvoltarea sistemului informatic. Ministerul a pus în aplicare, de asemenea, 13 proiecte finanțate din surse externe care vizează domenii strategice pentru dezvoltarea sistemului judiciar.⁵⁸

Cadrul financiar pentru fondurile structurale aferente perioadei 2014-2020

Ministerul Justiției a coordonat negocierile privind viitoarele finanțări prevăzute pentru sistemul judiciar din fondurile structurale alocate României în perioada 2014-2020, desfășurând un amplu proces de consultare cu toate părțile interesate din cadrul sistemului judiciar. Programul operațional „Capacitatea administrativă” (OPAC) este deosebit de important pentru sistemul judiciar, dat fiind faptul că două dintre obiectivele specifice ale acestuia finanțează intervențiile în beneficiul sistemului judiciar. Obiectivele legate de sistemul judiciar din cadrul OPAC 2014-2020 vizează îmbunătățirea eficienței sistemului judiciar, prin adoptarea de măsuri de consolidare a capacității instituționale și a managementului strategic al acestuia și ameliorarea calității, accesibilității, transparenței și integrității sistemului judiciar, prin îmbunătățirea cunoștințelor profesionale, prin elaborarea de instrumente, de proceduri și de programe de sprijin pentru facilitarea accesului la justiție, precum și prin consolidarea transparenței și integrității sistemului judiciar.

Sedii

Deși unele clădiri au fost renovate și există planuri la nivelul Ministerului Justiției de a renova instanțele regionale, multe instanțe, în special cele mari, nu dispun de suficiente săli de consiliu sau de suficiente birouri pentru judecători sau grefieri și multe dintre ele nu dispun de sisteme IT actualizate. Sediile sunt adesea inadecvate pentru părți sau pentru avocații care se prezintă în instanță în vederea pledării unei cauze.

Intrarea în vigoare a noilor coduri a dus la creșterea presiunii, prin introducerea de noi categorii de proceduri. În materie civilă, intrarea în vigoare a dispozițiilor pentru care este cel mai mult nevoie de săli de judecată a fost amânată până în ianuarie 2016, dar vor trebuie întreprinse eforturi deosebite în 2015 pentru realizarea lucrărilor necesare și există îndoieli clare cu privire la faptul că respectivele lucrări vor fi gata în timp util. În materie penală, inițial o parte din presiune fusese eliminată prin faptul că judecătorii de cameră preliminară își desfășurau activitatea în birouri, dar în urma deciziei CCR judecătorul de cameră preliminară trebuie să convoace părțile (a se vedea mai sus). Această

⁵⁸ Inclusiv: 7 proiecte finanțate prin intermediul fondurilor acordate de Comisia Europeană pentru programele specifice „Justiția penală”, „Justiție civilă” și „Prevenirea și combaterea infracționalității”, cărora li s-a alocat în total suma de 3 144 307,52 EUR; 1 proiect finanțat din fondurile structurale (în cadrul PODCA 2007-2013): „Implementarea portalului N-Lex” (octombrie 2012 – februarie 2015) (valoarea contractului: 20 443 694 RON). 20 de milioane EUR au fost alocate de la mecanismul financiar norvegian pentru perioada 2009-2014 (3 milioane EUR au fost acordate cu titlu de cofinanțare națională).

constrângere suplimentară accentuează presiunea existentă în ceea ce privește rezolvarea problemelor organizaționale și de management ale instanțelor.

La data de 10 decembrie 2014, guvernul a aprobat trei programe naționale de investiții pentru reabilitarea unor clădiri existente, precum și pentru construcția de noi clădiri în următorii trei ani, și anume: consolidarea infrastructurii instanțelor în 27 de orașe, construirea cartierului pentru justiție în București și consolidarea infrastructurii tuturor parchetelor de pe lângă tribunale.

1.4.3 Eficiența procesului judiciar

Volumul de muncă

Volumul de muncă este o problemă recurentă în cadrul sistemului judiciar și generează nemulțumiri majore în rândul magistraților și al grefierilor. Volumul de muncă reprezintă o problemă la nivelul instanțelor de toate gradele de jurisdicție. Pentru primul semestru al anului 2014, media volumului de muncă pentru fiecare judecător care își desfășoară activitatea la nivel de judecătorește este de 789 de dosare, de 670 la nivel de tribunal și de 600 la nivelul instanțelor de apel. La începutul anului 2014, erau pendinte peste 1,2 milioane de cauze la nivelul tuturor instanțelor, iar numărul cauzelor noi era de peste 2,2 milioane.

Cadrul legislativ are un impact extrem de important asupra volumului de muncă. Acesta a fost un aspect important abordat în cele patru noi coduri, iar CSM a identificat o reducere generală a volumului de muncă (a se vedea mai sus). Utilizarea acordului de recunoaștere a vinovăției, posibilitate oferită de noul Cod de procedură penală, ar trebui să aibă un efect pozitiv asupra volumului de muncă al instanțelor, întrucât procedurile ar putea fi finalizate mai repede.⁵⁹

Un alt element esențial al volumului de muncă se referă la împărțirea poverii sarcinilor între instanțe. Există o serie de instanțe foarte mici care au doar 2 sau 3 judecători și, având în vedere că pe lângă fiecare instanță trebuie să existe un parchet, în astfel de cazuri acesta este format doar dintr-un birou în care își desfășoară activitatea unul sau doi procurori. Aceste instanțe au adesea un volum de muncă foarte mic, cheltuieli de regie mari, iar din cauza dimensiunii lor reduse, riscul de corupție sau de părtinire este mai ridicat. În 2013, guvernul a propus o reformă a hărții judiciare, închizând 30 de instanțe și parchete cu volum de muncă scăzut. Proiectul de lege a fost respins în Camera Deputaților în iunie 2014 și în prezent este dezbătut de Senat, în condițiile în care există deja o moțiune de respingere a propunerii. Propunerea de închidere a unui număr mai mic de instanțe a fost considerată un posibil compromis în acest sens.

Procurorul general a invocat și posibilitatea închiderii câtorva dintre parchetele mici și atașarea procurorilor respectivi la o instanță superioară. Această propunere este deosebit de relevantă întrucât cauzele penale reprezintă cel mult un sfert din cauzele judecate de instanțele mici.

Un alt aspect al volumului de muncă îl reprezintă repartizarea sarcinilor între judecători și grefieri. În prezent, situația pare să varieze de la o instanță la alta, în funcție de organizarea instanței în cauză, sau de la un judecător la altul. Un proiect de lege care prevede posibilitatea ca grefierii să preia o parte din munca juridică a judecătorilor a fost prezentat Parlamentului acum câțiva ani, însă este blocat în Senat. Ministerul Justiției și CSM lucrează la un nou proiect de lege pentru deblocarea situației.

Alternativele la procedurile în fața instanței joacă, de asemenea, un rol în ceea ce privește volumul de muncă. De exemplu, executarea hotărârilor judecătorești necesită două etape în instanță: pronunțarea hotărârii judecătorești și apoi emiterea unui mandat de autorizare a unui executor judecătoresc care să pună în executare hotărârea respectivă. Pentru a soluționa această problemă, în octombrie 2014 a fost adoptată o lege de modificare a Codului de procedură civilă.⁶⁰ Prin împuternicirea executorului

⁵⁹ În 2014 au fost notificate instanțelor 1 979 de rezoluții privind încheierea unui acord de recunoaștere a vinovăției la nivelul întregului Minister Public, acestea implicând 2 235 de inculpați și 5 persoane juridice.

⁶⁰ *Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe.*

judecătorească să execute automat anumite hotărâri judecătorești, instanțele ar putea fi scutite de aproximativ 300 000 de cauze pe an.

Un alt exemplu îl reprezintă medierea. În noul Cod de procedură civilă exista o dispoziție conform căreia judecătorul ar trebui să invite părțile să participe la o ședință de informare cu privire la mediere, conform unor legi speciale, în vederea promovării unei alternative la procedurile în fața instanței. Dispozițiile legale din care reieșea că părțile erau obligate să participe la o sesiune de informare privind medierea și să prezinte instanței o dovadă în acest sens au fost anulate de CCR în 2014, întrucât medierea ar trebui să rămână doar o alternativă voluntară.

1.4.4 Managementul instanțelor

În luna mai, CSM a creat un Grup de lucru privind eficiența activității instanțelor. Au fost instituite 4 acțiuni în vederea îmbunătățirii eficienței și eficacității activității instanțelor:

- stabilirea indicatorilor de performanță a eficienței și eficacității activității instanțelor, precum și a standardelor de timp;
- asigurarea calității datelor, comunicarea și analiza acestora;
- alocarea resurselor umane (judecători, grefieri);
- monitorizarea periodică a primelor 3 acțiuni.

Proiectul a identificat cinci indicatori de performanță⁶¹ și de calitate, mențiți să evalueze eficiența activității instanțelor. Într-un prim raport intermediar, prezentat în august 2014, au fost incluse obiectivele, metodologia, concluziile și metodele de punere în aplicare a acestora, care au fost prezentate instanțelor din întreaga țară pentru a formula observații, împreună cu o primă analiză a datelor de la nivelul instanțelor și o serie de recomandări.

CSM a dezvoltat, de asemenea, o aplicație în domeniul statisticilor judiciare (StatisECRIS), menită să ofere o imagine clară și informații privind statisticile judiciare relevante pentru fiecare instanță.⁶² Această aplicație se dorește a deveni un instrument de management care să fie la dispoziția cadrelor de conducere din instanțe indiferent de nivelul de competență jurisdicțională al acestora, și să permită colectarea de statistici coerente pentru CSM. Au fost selectate în mod aleatoriu să participe la faza de testare cinci instanțe de la diferite niveluri de jurisdicție, iar altora li s-a solicitat să se implice. Faza de testare a fost finalizată, iar aplicația a fost instalată în toate instanțele (inclusiv la ICCJ) până la sfârșitul anului 2014.

1.4.5 Executarea hotărârilor judecătorești (civile, administrative și penale)

Executarea hotărârilor judecătorești este considerată în continuare o problemă. Nu sunt întotdeauna disponibile statistici complete privind executarea efectivă, dar informațiile parțiale existente sunt concludente: la nivelul instanțelor, în 2014 au fost executate peste 800 000 de hotărâri judecătorești în materie civilă și peste 80 000 de hotărâri judecătorești în materia contenciosului administrativ. Modificarea recentă a Codului de procedură civilă în ceea ce privește executarea silită va reduce în mod semnificativ executarea hotărârilor în cauze civile la nivelul instanțelor.

Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar include un obiectiv de îmbunătățire a organizării și funcționării corpului executorilor judecătorești în vederea ameliorării executării efective a hotărârilor judecătorești, însă nu s-a stabilit încă nicio acțiune și nici un termen pentru realizarea acestui obiectiv.

⁶¹ Indicatorii sunt: rata de soluționare a dosarelor; stocul de dosare (mai vechi de 1 an/1 an și 6 luni); ponderea dosarelor închise într-un an; durata medie de soluționare, pe materii sau pe obiecte la nivelul fiecărei instanțe și la nivel național (numai pentru stadiul procesual fond și mai puțin pentru curțile de apel); redactările peste termenul legal.

⁶² În parteneriat cu Tribunalul Argeș.

În ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești în materie penală, singurele statistici disponibile sunt cele referitoare la confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, dar nu este disponibilă nicio imagine de ansamblu privind recuperarea pagubelor suferite de stat sau de părți private. BRC raportează o îmbunătățire a confiscării activelor de către Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) de la 5 % în 2013 la 15 % în 2014.⁶³

1.4.6 Integritatea în cadrul sistemului judiciar

Cazuri de corupție în care au fost implicați magistrați

Integritatea în cadrul sistemului judiciar reprezintă un test deosebit de important în ceea ce privește gestionarea magistraturii. În 2014, DNA a raportat o creștere a numărului de cazuri de corupție în rândul judecătorilor și al procurorilor⁶⁴. S-a înregistrat o creștere a numărului de denunțatori, iar DNA consideră că acest lucru demonstrează încrederea sporită că se vor lua măsuri ca urmare a semnalelor transmise. În acest an, DNA a trimis în judecată pentru corupție în cadrul sistemului judiciar 23 de judecători (inclusiv 4 judecători ai ICCJ), 6 procurori șefi și 6 procurori⁶⁵. Un număr de 7 judecători și 13 procurori au fost condamnați pentru corupție. Multe dintre aceste cazuri au o mare vizibilitate și importanță. Printre exemple se numără 4 judecători puși sub urmărire penală pentru luare de mită într-un caz care implică un influent om de afaceri și magnat de presă, iar un procuror șef se află sub urmărire penală pentru trafic de influență într-un caz care implică un prejudiciu de 60 de milioane EUR.

CSM are responsabilitatea de a asigura faptul că nu există obstacole în calea cercetării penale a magistraților. CSM a adoptat o politică de „toleranță zero” față de corupția din cadrul sistemului judiciar, aceasta devenind o trăsătură constantă a declarațiilor sale publice. În iulie 2014, CSM a decis că judecătorii care au comis, în exercițiul funcțiunii, fapte care ar putea avea caracterul unor infracțiuni nu pot beneficia de imunitate în cadrul proceselor penale, că judecătorii care fac obiectul urmăririi pentru infracțiuni de corupție ar trebui să se abțină de la soluționarea pricinilor cu această natură până la clarificarea situației lor și că principiile imparțialității și independenței nu pot fi invocate drept justificări pentru disimularea unei conduite care este ea însăși o amenințare a independenței și imparțialității, cum este cazul corupției⁶⁶. În 2014, CSM a aprobat arestarea preventivă a 4 judecători și 5 procurori și a suspendat din funcție 14 judecători și 6 procurori.

„Legea care elimină pensiile speciale pentru magistrații condamnați pentru corupție” a intrat în vigoare la 14 iulie 2014. Aceasta prevede că magistrații condamnați pentru corupție nu vor primi pensia specială de care beneficiază în mod normal membrii profesiei lor.

Acțiuni disciplinare

CSM este responsabil pentru sancționarea abaterilor profesionale și disciplinare ale magistraților, în special a cazurilor de comportament neadecvat, de incompetență profesională și de neglijență gravă.

Cercetarea acestor cazuri este realizată de Inspekția Judiciară. Numărul de acțiuni disciplinare a crescut în 2014. În total, Inspekția Judiciară a inițiat 36 de acțiuni disciplinare (având ca obiect 27 de judecători și 10 procurori), în comparație cu 28 în 2013. Acest rezultat se datorează personalului suplimentar, eforturilor interne de a accelera cercetările și unei modificări a legislației în urma căreia domeniul de aplicare al cercetărilor a fost extins și la utilizarea în instanță a unui limbaj

⁶³ Acesta este procentul pe care îl reprezintă valoarea activelor confiscate de către ANAF calculat din valoarea activelor confiscate de către instanțele judecătorești. Trebuie remarcat faptul că valoarea confiscată ar trebui, de asemenea, să acopere pagubele și, prin urmare, rata efectivă a confiscării este posibil să fie mai mare.

⁶⁴ A se vedea secțiunea 3.2.3.

⁶⁵ Comparație cu anul 2013: au fost trimiși în judecată 13 judecători și 12 procurori; au fost condamnați pentru corupție 5 judecători și 5 procurori.

⁶⁶ Decizia nr. 846 bis/3 iulie 2014.

necorespunzător de către un judecător și la obstrucționarea activității de inspecție. Numărul de plângeri a scăzut de fapt în 2014⁶⁷.

Rapoartele Inspecției Judiciare sunt transmise secțiunilor vizate din cadrul CSM. Hotărârile CSM pot fi atacate la ICCJ, în cadrul căreia își desfășoară activitatea complete speciale, prezidate de președintele sau de vicepreședintele Înaltei Curți. Lanțul decizional pare să fi devenit mai previzibil și mai consecvent: în comparație cu 2013, CSM raportează mult mai puține diferențe între hotărârile pe care le-a pronunțat și recursurile la ICCJ^{68,69}.

1.4.7 Inspecția Judiciară

Rolul Inspecției Judiciare nu se limitează doar la funcțiile sale de aplicare a unor sancțiuni disciplinare. Inspecția Judiciară are, de asemenea, un rol esențial în ceea ce privește reforma și modernizarea în sens mai larg. În 2014, instituția s-a mutat în birouri noi și și-a consolidat organizarea, posturile vacante fiind ocupate și înființându-se departamente autonome. CSM a sprijinit, de asemenea, activitatea Inspecției Judiciare prin noi investiții în domeniul IT și prin introducerea în cadrul ECRIS a unui modul specializat prevăzut pentru inspecție. Cu toate acestea, necesitatea ca inspectorii să călătorească pe perioade lungi de timp în întreaga țară continuă să exercite presiuni asupra resurselor.

Inspecția Judiciară a reușit să reducă termenele de verificare pentru soluționarea cererilor privind apărarea independenței sistemului judiciar sau a reputației profesionale a magistraților la 15 zile în loc de 45, în ciuda unei creșteri a numărului de cazuri în 2014 (a se vedea mai sus).

În 2014, activitățile de verificare orizontale s-au concentrat asupra controalelor de fond privind întreaga activitate a instanțelor și asupra controalelor tematice. Rezultatele conduc la recomandări orizontale și pot declanșa, de asemenea, cercetări și sancțiuni individuale ale magistraților. Temele alese de către Inspecția Judiciară vizează aspecte esențiale din cadrul eforturilor actuale de modernizare a magistraturii, inclusiv intervalul de timp dintre înregistrarea unei plângeri și primele audieri în instanță pentru cauzele care intră sub incidența Codului de procedură civilă; îndeplinirea atribuțiilor manageriale în ceea ce privește planificarea, organizarea, coordonarea, controlul și comunicarea; confiscarea extinsă; monitorizarea dosarelor cu o vechime mai mare de 10 ani; monitorizarea cauzelor de corupție la nivel înalt; controalele în cazul dosarelor al căror termen de prescripție s-a împlinit, precum și cauzele având ca obiect achiziții publice.

Temele pentru 2015 au fost alese împreună cu principalele instituții judiciare; în acest an există mecanisme de consultare specifice. Inspecția Judiciară a publicat, de asemenea, primul număr al revistei sale menită să facă mai bine cunoscută activitatea sa, atât în cadrul sistemului judiciar, cât și în afara acestuia.

⁶⁷ 5 779 de plângeri în 2014, 6 058 de plângeri în 2013.

⁶⁸ CSM a înregistrat 28 de acțiuni împotriva judecătorilor, din care a respins 8, și a aplicat 14 sancțiuni (de la 8 avertismente la 2 suspendări din funcție). Au fost introduse 8 recursuri la ICCJ, din care 5 au fost respinse, iar 4 au fost admise (într-unul dintre aceste cazuri, ICCJ a aplicat o sancțiune mai mare, și anume excluderea din magistratură). O tendință similară s-a manifestat și în ceea ce privește cele 13 acțiuni înregistrate împotriva procurorilor.

⁶⁹ În Regatul Unit, abordarea instanțelor ar fi fost aceea de a nu modifica sancțiunile impuse de organismele profesionale disciplinare (care sunt cele mai în măsură să evalueze gravitatea abaterilor profesionale), considerând că scopul principal al sancțiunilor nu îl constituie aplicarea unei pedepse, ci menținerea încrederii publice în corectitudinea tuturor membrilor profesiei respective. *Bolton v Law Society, Court of Appeal [1994] 1 W.L.R. 512*

1.4.8 Accesibilitatea, transparența, ușurința în utilizare pentru profesioniștii din domeniul juridic și pentru justițiabili

Mai multe sondaje de opinie efectuate de autoritățile române au arătat o creștere a încrederii publicului în sistemul judiciar din România⁷⁰, în special în instituțiile care asigură urmărirea în justiție a actelor de corupție la nivel înalt. Acest lucru este legat, în parte, de interfața cu care interacționează avocații, oamenii de afaceri, ONG-urile și cetățenii în relațiile lor cu instanțele. Accesibilitatea informațiilor, termenele clare, asistența acordată în momentul intrării în clădirea unei instanțe, tratamentul părților în timpul înfățișărilor în instanță și accesul la dosare sunt domenii care au fost identificate ca necesitând luarea de măsuri și aducerea de îmbunătățiri.

În octombrie, CSM a pus la dispoziția justițiabililor ghiduri practice care se întemeiază pe noul Cod civil și pe noul Cod penal. Ghidurile practice se doresc a fi un instrument util pentru justițiabili și ar trebui să contribuie la evitarea unor sancțiuni procedurale precum anularea unei plângeri deoarece aceasta nu îndeplinește cerințele de formă. De asemenea, ghidurile practice ar putea raționaliza procedurile judiciare, evitând întârzierile cauzate de necesitatea ca plângerile să respecte cerințele.

Ministrul justiției a pus în aplicare, împreună cu ministrul educației, proiectul „Educație juridică în școli”.

2. CADRUL DE INTEGRITATE ȘI AGENȚIA NAȚIONALĂ DE INTEGRITATE

România are un cadru clar de reglementare a integrității în rândul funcționarilor publici, precum și o instituție independentă care contribuie la aplicarea acestor norme și aplică sancțiuni care pot fi contestate în instanță. Un aspect important al acestei activități este acela de a urmări să se asigure posibilitatea de a evita de la bun început conflictele de interese.

În cursul perioadei de raportare, Agenția Națională de Integritate (ANI) a continuat să instrumenteze un număr mare de cazuri (638 de cazuri au fost notificate ANI și 541 au fost inițiate din oficiu. ANI a finalizat 514 rapoarte în 2014). Cu toate acestea, ANI a continuat să facă obiectul unor presiuni, iar punerea în aplicare a rapoartelor sale, chiar și a celor confirmate de decizii în instanță, a continuat să fie pusă sub semnul întrebării. ANI a continuat să inițieze un număr semnificativ de cazuri în materie de conflicte de interese și de incompatibilitate, multe dintre acestea având ca obiect politicieni de rang înalt și personalități publice bine cunoscute⁷¹. Deși 90 % din deciziile ANI privind situații de incompatibilitate și conflicte de interese au fost confirmate de ICCJ⁷², iar Curtea Constituțională a confirmat, de asemenea, concluziile ANI cu privire la aspecte precum conceptul de „aceleași funcție publică” pentru sancțiunile de ineligibilitate sau constituționalitatea normelor privind situațiile de incompatibilitate, deciziile ANI încă sunt supuse, adesea, unor critici din partea publicului.

⁷⁰ De exemplu, Barometrul „Inscop - Adevărul despre România” realizat de Inscop Research.

⁷¹ 70 % dintre cazurile de incompatibilitate din 2014 se referă la funcționari publici aleși: deputați (27), senatori (11), președinți de consilii județene (1), consilieri județeni (11), consilieri locali (54), primari (47), viceprimari (54); cazurile de incompatibilitate care vizează primari și viceprimari acoperă întregul spectru politic. 65 % dintre cazurile de conflicte de interese de natură administrativă din 2014 se referă la funcționari publici aleși: deputați (1), consilieri locali (26), consilieri județeni (2), primari (34), viceprimari (4).

⁷² Cu toate acestea, un caz la nivel înalt a arătat că există o problemă, și anume faptul că este posibil ca unele chestiuni să nu ajungă la ICCJ. Unul dintre candidații la alegerile pentru Parlamentul European din mai 2014 făcuse obiectul unei decizii de incompatibilitate. Eligibilitatea candidatului era contestată de ANI, însă Curtea de Apel a hotărât că acesta putea candida (deși chestiunea în cauză era chestiunea „aceleiași funcții”, asupra căreia ICCJ se pronunțase deja). Curtea de Apel nu a trimis cauza la ICCJ, astfel încât nu a existat niciun mecanism prin care Înalta Curte să poată restabili propria interpretare a acestei chestiuni.

2.1. Agenția Națională de Integritate și Consiliul Național de Integritate

2.1.1. Capacitate instituțională

Personalul și bugetul ANI au rămas stabile în 2014, după ce în anii anteriori au înregistrat creșteri⁷³. Bugetul pentru 2015 a fost, de asemenea, aprobat.

Cooperarea cu alte instituții pare să se fi consolidat în 2014. Cooperarea cu instituții precum DNA și serviciile de securitate este caracterizată ca fiind bună, iar cooperarea cu poliția este în curs de îmbunătățire - cu toate că cele mai multe notificări transmise ANI provin din partea cetățenilor. Cooperarea cu Parchetul General este un domeniu care a fost identificat ca prezentând un potențial de îmbunătățire, inclusiv în ceea ce privește urmărirea în justiție a infracțiunilor potențiale în materie de declarații false. Procesul care implică trecerea prin Comisiile de cercetare a averilor, care în trecut a fost, pe alocuri, greoi, pare să se fi normalizat, nefiind raportate dificultăți deosebite⁷⁴.

2.1.2. Consiliul Național de Integritate (CNI)

Consiliul Național de Integritate asigură supravegherea politică a ANI. În 2014, pe lângă monitorizarea activității ANI, CNI a intervenit în mai multe rânduri pentru a proteja independența agenției și a apăra personalul acesteia împotriva presiunilor externe. Un exemplu concret de o astfel de presiune a fost apelul făcut pentru prezentarea demisiei președintelui ANI în urma unei decizii, validate de către ICCJ, privind incompatibilitatea unui candidat la alegerile pentru Parlamentul European⁷⁵. CNI a emis o declarație în apărarea ANI⁷⁶. CNI a luat, de asemenea, apărarea președintelui ANI în urma speculațiilor mass-mediei.

Rolul CNI implică, de asemenea, intervenția proactivă în Parlament în sprijinul ANI. Un exemplu în acest sens este situația din mai 2014, când Senatul a inițiat o dezbatere despre Raportul anual al ANI, iar CNI a luat apărarea ANI în Parlament.⁷⁷ Un alt rol important al CNI este de a apăra bugetul ANI în contextul dezbatelor parlamentare.

Mandatul actualului CNI a expirat în noiembrie 2014. Procesul de numire a unui nou CNI a făcut obiectul unei serii de controverse, inclusiv numirea (într-o primă etapă) a unor candidați care făceau ei înșiși obiectul procedurilor ANI sau DNA. Procesul nu pare să fi permis o dezbatere adecvată cu privire la integritatea candidaților propuși. O nouă procedură va avea loc în primăvara anului 2015.

2.1.3. Rezultate înregistrate - conflicte de interese, averi nejustificate, incompatibilitate

În 2014, rezultatele înregistrate de ANI au arătat o tendință stabilă a activității sale în comparație cu 2013:

⁷³ Bugetul pe 2014 a fost de 19 390 000 RON (aproximativ 4 308 800 EUR).

⁷⁴ Comisiile de cercetare a averilor au fost înființate pentru a examina rapoartele ANI în ceea ce privește presupusele discrepanțe de peste 10 000 EUR dintre venituri și avere, având în vedere că în Constituția României este prevăzută prezumția caracterului licit al dobândirii activelor.

⁷⁵ Acest caz, care viza un fost membru al Parlamentului și candidat la alegerile pentru Parlamentul European, a condus la interpretări diferite ale legislației privind incompatibilitățile de către Parlament (interpretare restrictivă în sensul că trebuie să se renunțe numai la aceeași funcție ca și cea vizată în decizia de incompatibilitate) și ICCJ (neeligibilitate pentru toate funcțiile). Biroul electoral a hotărât, în cele din urmă, să permită persoanei în cauză să candideze la alegerile pentru Parlamentul European, această decizie fiind confirmată la nivelul Curții de apel. Ulterior, în iulie 2014, CCR a confirmat interpretarea ICCJ - http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_418_2014.pdf

⁷⁶

<http://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=4&NewsId=1566&M=NewsV2&PID=20>

⁷⁷

<http://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>

- 294 de cazuri de incompatibilitate;
- 101 cazuri de conflicte de interese administrative;
- 60 de cazuri de conflicte de interese penale;
- 30 de cazuri de diferențe semnificative între venituri și averi;
- 29 de cazuri de constatare a indiciilor privind săvârșirea unor fapte penale sau infracțiuni de corupție.

Cele 514 cazuri vizează 6 magistrați, 3 secretari de stat/secretari generali, 14 consilieri județeni, 11 senatori, 28 de deputați, 60 de viceprimari, 84 de primari, 1 președinte de consiliu județean, 22 de funcționari publici cu statut special, 36 de funcționari publici și 100 de persoane cu funcții de conducere sau de control. Numărul de cazuri de averi nejustificate s-a dublat în 2014 în comparație cu 2013 (de la 15 la 30). Agenția își face cunoscută activitatea și prin publicarea pe pagina sa de internet a unor comunicate de presă prin care informează publicul despre deciziile definitive și irevocabile⁷⁸.

Un procent ridicat din deciziile ANI sunt contestate în instanță (70 %), dar rata de confirmare a deciziilor ANI în instanță este de peste 90 %. Acțiunile în primă instanță sau căile de atac sunt soluționate de secția de contencios administrativ a ICCJ, și în 2014 aceasta a depus eforturi semnificative pentru a reduce întârzierile în judecarea acestor cauze, în ciuda volumului său de muncă, în general ridicat. ICCJ joacă un rol esențial în stabilirea jurisprudenței în cazurile de incompatibilitate, importanța acesteia fiind subliniată de exemplele de hotărâri contradictorii pronunțate de instanțe diferite în acest an. Pronunțarea mai rapidă a hotărârilor și o jurisprudență coerentă ar trebui să conducă la punerea în aplicare mai promptă a hotărârilor în materie de incompatibilitate și ar putea, de asemenea, să faciliteze acceptarea de către opinia publică.

La nivelul urmăririi penale a fost identificată, de asemenea, o soluție practică pentru abordarea cazurilor de conflict de interese. Odată cu intrarea în vigoare a noilor coduri, instanțele inferioare - tribunalele - au devenit competente în soluționarea acestor cauze. Pentru a promova continuitatea și a păstra cunoștințele de specialitate, li s-a solicitat procurorilor de la curțile de apel, care acumulasera experiență în astfel de dosare, să preia cauzele de la instanțele inferioare. În 2014 au fost soluționate 350 de dosare în materie de conflict de interese la nivelul urmăririi penale, iar în 36 de cazuri a fost sesizată o instanță⁷⁹.

O provocare cu care s-a confruntat agenția a constat în executarea hotărârilor judecătorești definitive referitoare la active nejustificate sau la conflicte de interese și incompatibilități. Întreprinderea de măsuri ca urmare a acestor hotărâri judecătorești pare departe de a fi automată. În acest context, ANI a instituit un proces pentru monitorizarea punerii în aplicare a rapoartelor sale definitive (și anume, a celor care nu au fost contestate) și a hotărârilor judecătorești definitive⁸⁰. Deciziile definitive sunt comunicate autorităților competente pentru luarea măsurilor ulterioare adecvate, cum ar fi confiscarea activelor, revocarea din funcțiile publice sau aplicarea altor tipuri de sancțiuni persoanelor în cazul cărora au fost constatate averi nejustificate, incompatibilități sau conflicte de interese.

În cazurile în care autoritățile sau instituțiile refuză sau întârzie în mod nejustificat aplicarea hotărârilor și a sancțiunilor, cum ar fi revocarea din funcție a persoanelor în cazurile de incompatibilitate sau de conflict de interese, agenția aplică amenzi contravenționale⁸¹. De asemenea,

⁷⁸ <http://www.integritate.eu>

⁷⁹ Au fost trimise în judecată 38 de persoane, printre care 7 deputați, 10 primari, 1 președinte de consiliu județean, 1 consilier local, 2 medici, 1 administrator de unitate bancară și 2 funcționari angajați ai primăriilor.

⁸⁰ Acest proces se bazează pe un modul de raportare și de monitorizare din cadrul Sistemului Informatic de Management Integrat al Declarațiilor de Avere și Interese (SIMIDAI).

⁸¹ De exemplu, ANI a aplicat amenzi membrilor unui consiliu local până când, în cele din urmă, aceștia au executat o decizie pe care ANI a pronunțat-o cu privire la unul dintre colegii lor și l-au revocat pe acesta din funcție.

agenția are obligația juridică de a depune toate eforturile necesare pentru a asigura executarea hotărârilor definitive și irevocabile, inclusiv sesizarea organelor de urmărire penală (neexecutarea unei hotărâri definitive reprezintă o infracțiune).

Astfel de proceduri pot fi deosebit de îndelungate. Parlamentul oferă exemple concrete de cazuri în care hotărârile judecătorești nu au fost aplicate rapid. De exemplu, au trecut câteva luni până când un membru al Senatului a demisionat din Parlament, în urma unei decizii definitive pronunțate de ICCJ prin care s-a constatat că se afla în stare de incompatibilitate. Demisia a permis Parlamentului să evite luarea unei decizii cu privire la cererea ANI de executare a deciziei ICCJ în cazul respectivului parlamentar. Și într-un alt caz, având ca obiect un deputat, a fost nevoie de câteva luni pentru ca locul să fie declarat „vacant” de către Camera Deputaților, confirmându-se astfel, implicit, revocarea din funcție a deputatului. ANI a trebuit să declanșeze proceduri de amendare a comisiilor parlamentare relevante pentru neadoptarea de măsuri. Într-un nou caz având ca obiect un deputat aflat în stare de incompatibilitate se așteaptă adoptarea de către Camera Deputaților a hotărârii de constatare a stării de incompatibilitate, iar în fața instanțelor sunt pendinte cauze care implică aproximativ 40 de parlamentari.

2.1.4. Verificări *ex ante* și activități de prevenire

ANI a finalizat procedura de achiziții publice pentru instrumentul informatic „Prevent” destinat realizării de verificări *ex ante* ale conflictului de interese în procesul de atribuire a contractelor de achiziții publice. Acest lucru este considerat ca un pas important pentru a contribui la prevenirea conflictelor de interese de la bun început. Proiectul se încadrează în calendarul stabilit în vederea punerii în aplicare la mijlocul anului 2015, și - în conformitate cu recomandările MCV⁸² - va acoperi toate achizițiile publice electronice, nu numai pe cele care implică fonduri UE. A fost prevăzut un buget de 23 de milioane RON (5,1 milioane EUR). ANI are deja experiență în ceea ce privește utilizarea mijloacelor electronice pentru depunerea declarațiilor de avere într-o bază de date, deținând un certificat de excelență pentru acest proiect.

O Ordonanță de urgență a Guvernului va fi emisă în luna martie sau aprilie 2015, după dezbaterile publice, pentru a specifica normele operaționale și de protecție a datelor în cadrul sistemului.⁸³ Acest lucru va fi important, întrucât sistemul creează noi obligații: autoritățile locale vor trebui să reacționeze în situația în care sistemul „Prevent” emite un avertisment privind un potențial conflict de interese. În cazul în care nu se dă curs avertismentului, DLAF sau DNA va primi în mod automat o notificare (și, desigur, procedura va fi în pericol de anulare).

Acest sistem ar urma să acopere un număr limitat de potențiale conflicte de interese, 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 acesta ar putea fi extins eventual pentru a acoperi și terți, consultanți sau subcontractanți. Potrivit ANI, o mare parte din situațiile de conflicte de interese (85-90 %) din România apar în prezent în sfera familială și constau în încheierea de contracte prin care se atribuie fonduri publice unor societăți deținute de membrii de familie ai funcționarilor publici locali. Sistemul „Prevent” va fi, în principal, un instrument administrativ, dar va acoperi toate contractele care intră sub incidența sa și (spre deosebire de alte sisteme existente) nu va funcționa exclusiv pe bază de sondaj. Cazurile de conflicte de interese mai complexe care implică fapte de natură penală ar urma să

⁸² COM(2014) 37 final, p. 14.

⁸³ În mod concret, autoritățile publice ar urma să fie obligate prin lege să introducă într-o bază de date comună toate întreprinderile care depun o ofertă. Acestea ar putea fi confruntate cu declarațiile de interese. În urma detectării unui conflict de interese, ANI ar urma să emită un avertisment la adresa șefului autorității care a lansat procedura de achiziții publice. Deși acesta nu ar avea nicio obligație de a opri procedura, ar trebui să formuleze un răspuns și, în cazul în care nu procedează astfel, ar fi sesizate organele de urmărire penală, care ar trebui să investigheze potențiala încălcare. Proiectul de lege care reglementează funcționarea sistemului ar urma să prevadă, de asemenea, ca funcționarii publici să fie considerați responsabili pentru 20% din fondurile deturnate, ceea ce se consideră că va avea un efect disuasiv important.

fie, în orice caz, supuse procedurilor penale, inclusiv, de exemplu, tentativele de a ascunde informații relevante.

ANI investește și în alte activități preventive, în special prin trimiterea la alte instituții a unor experți care să aplice sisteme de integritate și prin participarea pe deplin în cadrul Strategiei naționale anticorupție.

2.1.5. Cadrul juridic

Cadrul juridic de bază al ANI a rămas neschimbat în 2014, în ciuda faptului că o serie de parlamentari au propus amendamente la normele privind incompatibilitățile. Cu toate acestea, cadrul juridic global în materie de integritate este afectat și de legislația axată pe alte politici publice. Legea privind asociațiile de dezvoltare intercomunitară, legea învățământului și legea sănătății au fost modificate, printre amendamente aflându-se și modificări aduse dispozițiilor în materie de incompatibilitate. Nu există dovezi care să indice că au fost evaluate în prealabil implicațiile în ceea ce privește situațiile de incompatibilitate, iar în cazurile în care a avut loc consultarea ANI, aceasta a fost percepută ca fiind doar formală⁸⁴. Rapoartele MCV au subliniat caracterul oportun al clarității cadrului juridic în materie de integritate, având în vedere că este probabil ca orice incertitudine să dea naștere la litigii, dar și nevoia de stabilitate și de implicare deplină a ANI în orice reformă legislativă. Ministerul Justiției a confirmat aceste obiective, dar a manifestat prudență cu privire la orice planuri imediate de consolidare a cadrului de integritate.

Modificările la Codul penal, adoptate de Parlament în decembrie 2013 și declarate neconstituționale de Curtea Constituțională în ianuarie 2014, ar fi diminuat eficacitatea cadrului de integritate⁸⁵. Parlamentul nu a reluat propunerea.

În cursul anului 2014, au existat două serii de amendamente propuse în Senat cu privire la chestiunea dacă un conflict de interese sau incompatibilitatea ar trebui să se aplice numai funcției specifice ocupate în momentul în care a fost constatată abaterea. Unul dintre amendamente a fost propus în timp ce această chestiune era analizată de CCR, iar celălalt după ce CCR se pronunțase deja cu privire la chestiunea în cauză, astfel încât ambele au părut să constituie o propunere ca Parlamentul să poată să nu țină seama de decizia CCR⁸⁶. Ministerul Justiției și-a exprimat în mod clar opoziția față de ambele amendamente.

2.2. Integritatea și Parlamentul României

În rapoartele anterioare privind MCV au fost semnalate în mod regulat două probleme importante legate de abordarea de către Parlament a chestiunilor de integritate⁸⁷. Prima dintre acestea a fost constituită de procedurile de ridicare a imunității parlamentare în ceea ce privește percheziția, arestarea și reținerea. A doua a fost punerea în aplicare automată de către Parlament a hotărârilor judecătorești definitive, și o tendință vizibilă în Parlament de a nu considera deciziile instanțelor ca fiind în mod automat obligatorii, în special cele care au confirmat hotărâri ale Agenției Naționale de Integritate. În acest sens, principiile clarității și punerii în aplicare automate au fost considerate elemente esențiale, care contribuie la evitarea faptului ca acțiunile membrilor Parlamentului să fie caracterizate de subiectivitate. Au fost exprimate unele speranțe ca activitatea desfășurată în ceea ce privește legea privind Statutul deputaților și al senatorilor și Codul de conduită al deputaților și al senatorilor să fi soluționat această chestiune. În sens mai larg, la fel de adevărat este că în Parlament nu există dispoziții care să reglementeze excluderea parlamentarilor care au fost condamnați pentru

⁸⁴ ANI susține că unele dintre modificările care au fost adoptate fără consultarea sa au afectat dosare pendinte în fața instanțelor.

⁸⁵ COM(2014) 37 final.

⁸⁶ În al doilea caz, unul dintre parlamentarii care susțineau amendamentul îndeplinea, în același timp, și funcția de ministru în guvern.

⁸⁷ COM(2014) 37 final.

infrațiuni - prin urmare, un parlamentar condamnat pentru corupție, dar cu o condamnare cu suspendare, poate continua să participe la ședințele Parlamentului ca și înainte.

ANI continuă să raporteze probleme legate de întreprinderea de măsuri în urma deciziilor sale de incompatibilitate, în special de către Parlament, chiar și atunci când acestea au fost confirmate de ICCJ. De exemplu, o decizie a CCR din iulie 2014 a soluționat interpretarea noțiunii de „aceeași funcție”; cu toate acestea, Parlamentul nu a trecut în mod automat la suspendarea parlamentarului în cauză. Ar fi fost de așteptat ca decizia CCR să fi soluționat chestiunea în mod definitiv. Deși cauzele respective nu mai sunt, în prezent, pendinte (a se vedea mai sus), acțiunile Parlamentului vor fi supuse unor noi teste, întrucât există peste 40 de parlamentari în cazul cărora ANI a constatat starea de incompatibilitate, dosarele respective fiind în curs de soluționare de instanțe.

Imunitatea parlamentară și ministerială în ceea ce privește percheziția, arestarea și reținerea

Au existat speranțe ca noul Statut al deputaților și al senatorilor adoptat în iulie 2013⁸⁸ să introducă o abordare mai sistematică și mai coerentă, în concordanță cu principiul egalității în fața legii. Cu toate acestea, anul 2014 a continuat să fie caracterizat de întârzieri în ceea ce privește admiterea și respingerea cererilor formulate de organele de urmărire penală în vederea ridicării imunităților deputaților și senatorilor. În cursul anului 2014, procurorii DNA au cerut Parlamentului să aprobe arestarea preventivă a 8 deputați și a unui senator, care fuseseră acuzați de infracțiuni de corupție:

- 5 cereri au fost respinse (4 de Camera Deputaților, 1 de Senat);
- 4 cereri au fost admise de Camera Deputaților.

Au fost formulate, de asemenea, 12 cereri de autorizare pentru cercetarea unui ministru și a 11 foști miniștri pentru infracțiuni de corupție:

- 2 cereri au fost adresate Camerei Deputaților, una a fost admisă, cealaltă respinsă;
- 2 cereri au fost admise de Senat;
- 7 cereri au fost admise de Președintele României;
- o cerere este pendinte din septembrie 2014 la Parlamentul European.

Rapoartele MCV au arătat, de asemenea, necesitatea ca aceste decizii să fie motivate⁸⁹. Criteriile pe baza cărora cererile sunt admise sau respinse sunt în continuare neclare și nu sunt comunicate organelor de urmărire penală.

În noiembrie 2014 au fost soluționate o serie de cereri pendinte: arestarea preventivă a trei deputați și două cereri de autorizare pentru cercetarea unor foști miniștri care sunt, de asemenea, senatori.

La cererea Ministerului Justiției, Parchetul General a formulat observații cu privire la propunerile de a accelera și de a spori obiectivitatea în cadrul procedurilor parlamentare privind modificarea articolului 24 din Legea nr. 96/006 privind Statutul deputaților și al senatorilor și a articolelor 13-15 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială și regulamentele celor două Camere ale Parlamentului.

În același timp, proiectul de lege privind amnistia și grațierea a fost respins de Camera Deputaților. Atunci când a fost adoptat pentru prima dată de Parlament în decembrie 2013, acesta a fost perceput ca un risc pentru urmărirea în justiție a infracțiunilor de corupție, prin crearea posibilității de a acorda amnistia celor condamnați pentru astfel de infracțiuni.

⁸⁸ Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor din 21.4.2006 (a doua revizuire), republicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 459 din 25.7.2013.

⁸⁹ COM(2014) 37 final și COM(2013) 47 final.

3. LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI LA NIVEL ÎNALT

Corupția este o problemă adânc înrădăcinată la nivelul societății, cu consecințe atât pentru guvernare, cât și pentru economie. Aceasta continuă să reprezinte o problemă majoră în România, după cum demonstrează mai multe sondaje de percepție. În conformitate cu un sondaj Eurobarometru recent publicat, cel puțin nouă din zece respondenți din România (91 %) consideră corupția o problemă importantă (procent stabil din 2012 până în prezent)⁹⁰. Cu toate acestea, cele mai recente rapoarte MCV au fost, de asemenea, în măsură să indice o creștere a rezultatelor înregistrate în ceea ce privește cercetarea, urmărirea penală și pronunțarea hotărârilor în cazuri de corupție la nivel înalt.⁹¹

3.1. Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ)

Rezultatele înregistrate de Înalta Curte privind lupta împotriva cazurilor de corupție la nivel înalt au fost menținute și pe parcursul anului 2014, numărul de cauze din 2014 fiind comparabil cu cifrele corespunzătoare anilor 2012 și 2013. Între 1 ianuarie și 31 decembrie 2014, Secția Penală a soluționat, în primă instanță, 12 cauze de corupție la nivel înalt, iar completele de 5 judecători au soluționat, ca instanță de ultim grad de jurisdicție, 13 cauze de corupție la nivel înalt. Există, de asemenea, o serie de cauze care nu au fost încă soluționate de completul de 5 judecători, toate înregistrate în 2014. Chiar și în cazurile în care există un mare număr de martori și probe complexe, ICCJ a depus eforturi susținute pentru a asigura respectarea drepturilor procedurale pentru toate părțile. Printre inculpații condamnați s-au aflat persoane importante care avuseseră funcția de prim-ministru, de ministru, de parlamentar, de judecător sau de procuror.

Printre cazurile emblematiche încă pendinte, la mijlocul anului 2015 se așteaptă pronunțarea sentinței într-o cauză importantă de suspiciune de fraudă electorală la referendumul din 2012, cu 78 de persoane chemate în judecată (dintre care 3 și-au recunoscut deja vinovăția) și aproximativ 550 de martori (în special persoane în vârstă ale căror semnături se presupune că au fost falsificate). Alte cauze care sunt în curs de soluționare de către Secția penală a ICCJ vizează deputați, senatori, foști miniștri, deputați în Parlamentul European și magistrați⁹².

De asemenea, ICCJ a raportat îmbunătățirea cooperării între instituții. Intrarea în vigoare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală a fost gestionată fără a cauza probleme sau lacune la nivelul procedurilor în curs în cauzele de corupție la nivel înalt, în special în ceea ce privește aplicarea principiului legii mai favorabile și posibilele implicații asupra termenelor de prescripție. ICCJ și-a exprimat satisfacția cu privire la faptul că CCR a soluționat aceste chestiuni.

Noile coduri au introdus, de asemenea, o definiție foarte clară a infracțiunilor de corupție. Sancțiunile au fost reduse pentru prima infracțiune (conform unei tendințe generale introduse de noile coduri), dar înălsprite în cazul comiterii în mod repetat a unor infracțiuni sau în cazul comiterii mai multor infracțiuni. Tendința generală din România, și anume un procent relativ ridicat de condamnări cu suspendare, este mai puțin evidentă pentru deciziile pronunțate de ICCJ, fiind aplicate o serie de pedepse cu privare de libertate considerabile (de până la 7 ani)⁹³. De asemenea, au fost limitate posibilitățile de exercitare a căilor de atac, (numai apel și recurs în casație, fără alte căi atac), ceea ce reprezintă o evoluție salutară. Potrivit ICCJ, numărul total de dosare de corupție care ajung în instanță este în creștere. Această tendință, evidențiată și de către alte instituții, tinde să demonstreze, pe de o

⁹⁰ Sondajul Eurobarometru Flash nr. 406. Această concluzie este, de asemenea, confirmată de Indicele de percepție a corupției 2014 calculat de Transparency International: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

⁹¹ COM(2012) 410 final; COM(2013) 47 final, COM(2014) 37 final.

⁹² Inclusiv un fost judecător din cadrul CSM trimis în judecată pentru abuz în serviciu și un fost judecător din cadrul Secției Penale a ICCJ trimis în judecată pentru divulgarea unor chestiuni de securitate națională.

⁹³ Cifrele generale furnizate de autoritățile române arată că 32 % din pedepsele aplicate în cauze introduse de DNA presupun privarea de libertate. Pentru cazurile de corupție instrumentate de Ministerul Public, rata este de 20 %. Restul sunt pedepse cu suspendare.

parte, amploarea acestei probleme în România, dar și, pe de altă parte, faptul că mai multe cazuri sunt raportate sau descoperite și aduse în fața justiției.

Câteva cazuri de corupție au fost descoperite chiar în cadrul ICCJ. ICCJ a instituit măsuri menite să încerce să combată acest lucru, inclusiv alocarea aleatorie a judecătorilor în complete. Judecătorii care suspectează un potențial conflict de interese trebuie să depună o cerere de abținere.

3.2. Direcția Națională Anticorupție (DNA)

3.2.1. Cadrul juridic

O schimbare importantă pentru instituțiile de luptă împotriva corupției, inclusiv DNA, a fost intrarea în vigoare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală, la 1 februarie 2014. DNA a acordat atenție riscului ca noile norme să împiedice eficacitatea instituțiilor în cauză și a semnalat o serie de aspecte în vederea formulării unor propuneri de modificare (a se vedea mai sus).

Ca urmare a hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene având ca obiect Directiva privind păstrarea datelor, CCR a considerat că legislația românească nu a prevăzut suficiente garanții. În consecință, DNA s-a confruntat cu un acces redus la datele deținute de operatorii de telefonie. Sunt în curs discuții pentru a găsi echilibrul corect între anchetele penale și drepturile fundamentale în acest caz (a se vedea mai sus).

Într-o altă decizie importantă, CCR a statuat că dispozițiile din Codul penal privind controlul judiciar sunt neconstituționale, deoarece nu stabilesc termene-limită pentru măsurile de control judiciar. Pentru a preveni riscul de vid legislativ în momentul începerii aplicării deciziei CCR, guvernul a introdus o ordonanță de urgență de modificare a dispozițiilor pentru a include termene-limită (a se vedea mai sus).

DNA și-a exprimat, de asemenea, satisfacția cu privire la modificarea adusă sferei atribuțiilor sale pentru a exclude instrumentarea cazurilor mai puțin importante⁹⁴.

3.2.2. Capacitate instituțională

DNA a raportat o bună cooperare cu ICCJ, cu ANI, cu CSM, cu poliția și cu Ministerul Justiției. DNA a obținut consolidarea capacității sale de anchetare cu încă 50 de posturi de poliție judiciară, dintre care 35 vor fi dedicate anchetelor financiare în cadrul unui nou departament care a fost, de asemenea, creat pentru a desfășura anchete financiare și a gestiona recuperarea prejudiciilor și confiscarea extinsă. Acesta va contribui la executarea hotărârilor judecătorești în cooperare cu administrația fiscală. Doar o modificare legislativă ar permite DNA să acționeze în mod direct, de exemplu prin vânzarea directă a activelor înghețate.

Comisia a efectuat o vizită la serviciul teritorial al DNA din Cluj-Napoca, unde o echipă mică (5 procurori, asistați de agenți de poliție specializați și de Biroul central al DNA, atunci când este necesar, de exemplu în cazurile care implică o cooperare internațională, precum și de SRI) a fost totuși în măsură să înregistreze rezultate substanțiale. Serviciul teritorial al DNA din Cluj-Napoca a instrumentat cazuri în care au fost implicați președintele consiliului județean, un primar, politicieni, personalități-cheie din domeniul învățământului (inspectorul județean adjunct, un director de instituție de învățământ etc.) și oameni de afaceri marcanți.

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

⁹⁴ SWD(2014) 37 final, p. 30.

3.2.3. Rezultate înregistrate

DNA a continuat să înregistreze rezultate în ceea ce privește anchetarea cazurilor de corupție la nivel înalt pe parcursul întregului an 2014. Acest lucru s-a reflectat în creșterea încrederii publice⁹⁵, dar și în creșterea numărului de notificări primite de la cetățeni⁹⁶.

În 2014, DNA a înregistrat 4 987 de cazuri noi, ceea ce reprezintă o creștere foarte puternică în comparație cu 2013⁹⁷. Au fost trimise în instanță 246 de dosare implicând 1 167 inculpați, dintre care 47 au încheiat acorduri de recunoaștere a vinovăției.

Printre persoanele cu notorietate trimise în judecată de DNA s-au aflat 8 parlamentari, 2 prefecți, 7 președinți de consilii județene și 21 de primari (din diferite partide politice). Au fost trimiși în judecată 23 de judecători (inclusiv patru judecători ai ICCJ), precum și 6 procurori șefi (pentru efectuarea de percheziții și pentru arestare este necesară aprobarea CSM. Aceasta a fost acordată în toate cazurile). Conform DNA, această cifră ridicată nu reflectă o creștere a corupției în rândul magistraților, ci o creștere a capacității DNA de a identifica astfel de cazuri și a dorinței cetățenilor de a dezvălui faptele. Pentru gestionarea acestor cazuri complexe a fost înființată o nouă unitate specială în cadrul DNA.

În perioada de referință au fost pronunțate 335 de condamnări definitive în cauze de corupție în care au fost inculcate 1 138 de persoane (aceasta reprezintă o ușoară creștere în comparație cu 2013) și 47 de hotărâri definitive de achitare privind 138 de inculpați, pentru 7 dintre aceștia hotărârile de achitare fiind pronunțate ca urmare a dezincriminării infracțiunii, iar pentru 3 inculpați instanța hotărând aplicarea unei amenzi administrative. Printre inculpații condamnați s-au aflat persoane importante care avuseseră funcția de prim-ministru, de ministru, de parlamentar, de judecător, de procuror sau de primar. DNA a obținut condamnări într-un număr mare de cazuri (rata de achitare este de 7,9 % pentru dosarele instrumentate de DNA)⁹⁸.

DNA a acordat o atenție specială componentei de recuperare a activelor în fiecare caz în parte. Pentru a recupera prejudiciile cauzate de infracțiunile făcând obiectul dosarelor trimise în instanță în perioada de referință sau pentru a asigura confiscarea de către instanțe a câștigurilor ilicite, procurorii au dispus măsuri de înghețare pentru sume de bani și bunuri în valoare de aproximativ 200 de milioane EUR. Printre aceste active se află 416 proprietăți imobiliare și 93 de autoturisme. 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 30 de milioane EUR, precum și a unui număr mare de bunuri mobile. Compensițiile impuse părților civile s-au ridicat la 274 milioane EUR⁹⁹.

4. LUPTA ÎMPOTRIVA CORUPȚIEI LA TOATE NIVELURILE

4.1 Amploarea corupției

Percepția conform căreia corupția rămâne o problemă adânc înrădăcinată în România este confirmată nu numai de sondajele de opinie¹⁰⁰, ci și de experții în domeniu. De exemplu, procurorii care au participat la ediția din 2014 a fazei naționale a concursului de combatere a corupției, care reunește

⁹⁵ 55,8 % din încrederea cetățenilor, conform DNA.

⁹⁶ Conform DNA, 32 % din notificări provin de la cetățeni iar 17 % sunt cazuri din oficiu, inclusiv informații primite de la SRI.

⁹⁷ 3 793 de cazuri între ianuarie și noiembrie 2013.

⁹⁸ Pentru Parchetul General, rata de achitare pentru cauze de corupție este de 4,8 %.

⁹⁹ Cu toate acestea, cumulul sancțiunilor continuă să reprezinte, în general, o problemă în România - a se vedea mai jos.

¹⁰⁰ A se vedea mai sus.

procurori din întreaga țară, au făcut o distincție între atitudinile față de corupția la nivel înalt și mica corupție - un fenomen care a fost considerat ca fiind tolerat, în general, de către societatea în sens larg.

Mai multe rapoarte MCV succesive au subliniat necesitatea unor acțiuni hotărâte și a unor eforturi susținute la toate nivelurile. În Raportul MCV din ianuarie 2014, România a fost invitată să își intensifice eforturile atât în ceea ce privește urmărirea penală a cazurilor de mică corupție, ci și în amonte, prin punerea în aplicare a unor măsurilor legate de prevenire și de educație.

În ceea ce privește organele de urmărire penală, s-a acordat o prioritate mai mare corupției. În 2014 au fost întocmite 337 de rechizitorii având ca obiect infracțiuni de corupție, pentru care au fost trimiși în judecată 956 de inculpați. Aceasta reprezintă o creștere substanțială - de peste 80 % - a numărului de inculpați. Au fost soluționate în total 2 416 dosare, ceea ce reprezintă o creștere cu 4,55 % în comparație cu aceeași perioadă a anului anterior¹⁰¹. 103 persoane au fost arestate preventiv¹⁰².

A existat, de asemenea, o abordare mai precis orientată. În domeniile prioritare (cazuri complexe), cum ar fi fraudarea sistemului de sănătate, a celui de asigurări sociale sau a celui de învățământ, s-a înregistrat o creștere a numărului de anchete legate de infracțiuni de corupție pasivă (luare de mită), de la 784 la 1 278 de cazuri soluționate. S-au înregistrat 421 de cazuri de infracțiuni prevăzute de Legea nr. 78/2000 - infracțiuni de corupție sau infracțiuni asimilate corupției, comise de/în legătură cu funcționari publici care au un statut special în temeiul legii. În ceea ce privește infracțiunile economice, valoarea activelor provenite din evaziune fiscală¹⁰³ și din spălare de bani¹⁰⁴ (inclusiv DNA și DIICOT), pentru care au fost emise măsuri provizorii, s-a ridicat la aproximativ 96,6 milioane EUR.

4.2 Prevenirea corupției

4.2.1 Strategia Națională Anticorupție (SNA)

În conformitate cu Strategia Națională Anticorupție pentru perioada 2012-2015, Ministerul Justiției a lansat cea de a doua rundă de evaluări tematice la nivel central și local. Axat pe evaluări *inter pares*, conceptul se bazează pe practicile GRECO și OCDE. Cele 2 500 de instituții care aderă la SNA se angajează să respecte un set de 13 măsuri preventive obligatorii din punct de vedere juridic și să facă obiectul evaluării *inter pares*. Au fost obținute astfel câteva prime rezultate cu privire la modul în care sunt aplicate în practică măsurile preventive de către instituțiile publice la nivel central și local în ceea ce privește incompatibilitățile, transparența și codurile deontologice, deși astfel de inițiative întâmpină adesea reticență din partea instituțiilor, care nu doresc să fie prea critice una față de cealaltă.

¹⁰¹ Pe durata aceleiași perioade a anului 2013, au fost emise 240 de trimiteri în judecată referitoare la 451 de inculpați. În aceeași perioadă a anului 2012, au fost emise 211 trimiteri în judecată referitoare la 367 de inculpați.

¹⁰² Printre inculpații trimiși în judecată pentru infracțiuni de corupție s-au numărat: 58 de membri ai personalului medical și farmaciști, 17 profesori, 7 primari, 2 viceprimari, 6 consilieri locali, 36 agenți de poliție locală/judiciară, 11 agenți de poliție de frontieră, 4 angajați ai ISU SMURD (Inspectoratul pentru situații de urgență - Serviciul mobil de urgență pentru reanimare și descarcerare), 1 executor judecătoresc, 2 inspectori de muncă, 7 funcționari publici care eliberează permise de conducere, 1 funcționar public din cadrul APIA (Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură), 1 inspector tehnic din cadrul ITP (Inspekția Tehnică Periodică), 4 funcționari publici angajați ai penitenciarelor, 2 funcționari publici din cadrul ANAF (Agenția Națională de Administrare Fiscală), 1 pădurar, 70 de alți funcționari publici, 3 persoane juridice, alte persoane.

¹⁰³ În 2014, au fost emise 1492 de trimiteri în judecată în cazuri având ca obiect infracțiuni de evaziune fiscală (față de 1447 de trimiteri în judecată întocmite în 2013), fiind trimiși în judecată 1826 de inculpați. Prejudiciul real recuperat se ridică la aproximativ 136 de milioane EUR (față de 113 milioane EUR în aceeași perioadă în 2013).

¹⁰⁴ În 2014, au fost emise 74 de trimiteri în judecată în cazuri având ca obiect infracțiuni de spălare de bani, prin care au fost trimiși în judecată 499 de inculpați (424 de persoane fizice și 75 de persoane juridice), o tendință ascendentă în comparație cu anul anterior (261 de inculpați trimiși în judecată în 2013, în 59 de cazuri).

La nivel local, în cadrul punerii în aplicare a planurilor sectoriale au fost identificate o serie de bune practici dezvoltate de către municipalități¹⁰⁵. În plus, Ministerul Justiției realizează o monitorizare periodică în ceea ce privește punerea în aplicare și îmbunătățirea, prin intermediul a 2 sisteme, unul la fața locului și unul de autoevaluare. Monitorizarea pare să demonstreze implicare din partea instituțiilor și participare activă.

În octombrie 2014, Ministerul Justiției a organizat Conferința anuală anticorupție, având ca temă „*Bune practici în prevenirea corupției, promovarea integrității și a transparenței*”¹⁰⁶. Educația în domeniul anticorupției a fost inclusă în mai multe planuri sectoriale specifice ale ministerelor¹⁰⁷. Agenția Națională de Integritate a organizat 12 sesiuni de formare pentru 326 de persoane la nivel național și 20 de seminare la care au participat 400 de persoane.

De asemenea, este în curs de elaborare un studiu pentru a identifica factorii care generează corupție. Acesta va fi realizat sub forma unui proiect comun între facultățile de drept din București și din Amsterdam și se bazează pe un sondaj realizat în rândul a 250 de persoane aflate în arest sau în evidența serviciului de probațiune pentru infracțiuni de corupție. Conform DNA, ar trebui să fie trase învățăminte și din dosarele soluționate cu succes, pentru a identifica practicile de corupție și domeniile de risc.

4.2.2 Instituții

Pe lângă Ministerul Justiției, alți actori importanți în lupta împotriva corupției la scară mică sau cu o vizibilitate mai redusă sunt parchetele și Direcția Generală Anticorupție (DGA) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Cooperarea este de o importanță crucială pentru succesul diferitelor agenții care se ocupă de combaterea corupției. DGA a continuat să înregistreze rezultate în ceea ce privește lupta împotriva corupției în cadrul Ministerului de interne, precum și în ceea ce privește acordarea de sprijin DNA și Parchetului General. DGA pune la dispoziția cetățenilor o linie telefonică gratuită la care aceștia pot raporta infracțiuni de corupție și a propus ca aceasta să fie transformată într-un centru de intermediere telefonică și să fie conectată la organele de urmărire penală.

În spatele acestor rezultate se află o propunere de extindere a mandatului DGA realizată printr-o Ordonanță de urgență a Guvernului din 2013¹⁰⁸. Aceasta ar fi extins misiunea DGA la nivelul întregului sector public. Cu toate acestea, ordonanța respectivă a fost anulată printr-o lege în Parlament. Statisticile arată că în perioada de 7 luni de-a lungul căreia DGA s-a bucurat de competențe extinse, numărul notificărilor referitoare la posibila corupție a funcționarilor publici din alte ministere a crescut - și a scăzut din nou atunci când decizia a fost anulată.

¹⁰⁵ Au fost finalizate 30 de rapoarte de evaluare, axate pe incompatibilități, conflicte de interese, declarații de avere, transparență și coduri deontologice. Printre aspectele abordate se află identificarea unor funcții sensibile sau definirea profilului și a mandatului consilierilor de integritate.

¹⁰⁶ Obiectivul general al conferinței a fost acela de a face mai bine cunoscute măsurile de prevenire a corupției și de a spori vizibilitatea acestora. Printre aspectele specifice abordate s-au numărat corupția în domeniul achizițiilor publice și al gestionării fondurilor publice, campaniile de sensibilizare și creșterea transparenței prin intermediul datelor publice deschise. La eveniment au participat reprezentanți ai tuturor instituțiilor publice implicate în punerea în aplicare a SNA, ai Parlamentului, ai guvernului, ai sistemului judiciar, precum și parteneri din sectorul privat și societatea civilă.

¹⁰⁷ Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Apărării Naționale, Departamentul pentru Lupta Antifraudă (DLAF), Curtea de Conturi, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Educației Naționale. De exemplu, Ministerul Educației Naționale a organizat sesiuni de formare privind normele etice și normele de conduită la care, în final, au participat peste 10 000 de persoane.

¹⁰⁸ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/12.6.2013.

La nivel instituțional, DGA a efectuat activități de informare și de formare care au vizat în mod prioritar domeniile cele mai vulnerabile față de corupție¹⁰⁹. Cursul anticorupție intitulat „Prevenirea și combaterea corupției” a fost organizat împreună cu Institutul de Studii pentru Ordine Publică¹¹⁰. Un exemplu de acțiune specifică a constat în distribuirea a aproximativ 300 000 de pliante la punctele de trecere a frontierei. La data de 9 decembrie, cu ocazia Zilei internaționale de combatere a corupției, a fost lansat și un nou ghid anticorupție. O creștere a numărului cazurilor de corupție semnalate de public sugerează o mai mare încredere în măsurile de combatere a corupției. De asemenea, statisticile arată o scădere a numărului de persoane care recunosc că li s-a cerut să dea mită¹¹¹. Cazurile sunt raportate în mass-media, acționând ca un factor de descurajare. A fost creată, cu fonduri UE, o aplicație electronică menită să colecteze informații cu privire la riscuri și vulnerabilități și să identifice modelele repetitive (de exemplu, în cazul în care în cadrul unei instituții a fost semnalat furtul unor bunuri, instituțiile similare vor face obiectul unui audit).

În conformitate cu Strategia națională anticorupție, toți angajații Ministerului de Interne iau parte la activități de formare cel puțin o dată la trei ani. Se efectuează, de asemenea, teste de integritate. Conform DGA, din 100 de teste efectuate la nivelul poliției rutiere, 3 au condus la rezultate negative. Există, de asemenea, cazuri de polițiști care refuză să ia mită și raportează încercările de dare de mită către DAG, precum și o clauză de clemență pentru polițiștii care raportează cazurile de corupție înainte ca infracțiunile să fie descoperite¹¹². Numărul total de cazuri de corupție în rândul poliției de frontieră și al poliției rutiere este în scădere, după ce a atins un vârf în 2010.

4.2.3 Rolul societății civile

Societatea civilă din România continuă să joace un rol important în lupta împotriva corupției, atât prin documentarea și evidențierea problemelor, cât și prin acordarea de sprijin și prin furnizarea de cunoștințe de specialitate pentru proiecte anticorupție concrete. DGA a pus în aplicare proiectul „Dezvoltarea implicării societății civile în elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor anticorupție”, cofinanțat de Comisia Europeană. Acest proiect a implicat o serie de ONG-uri specializate în lupta anticorupție și în politici publice¹¹³. Proiectul este considerat o punte de legătură cu ONG-urile, în conformitate cu Strategia națională anticorupție.

Rezultatele proiectului sunt prezentate într-un raport de evaluare privind colaborarea dintre ONG-uri și instituții publice în domeniul combaterii corupției și într-un manual de bune practici privind cooperarea, cu exemple pozitive înregistrate în acest domeniu în România, Bulgaria, Țările de Jos sau alte state membre ale UE.¹¹⁴ Printre exemplele concrete se numără:

¹⁰⁹ Printre exemplele de grupuri care au fost identificate se află unitățile de poliție însărcinate cu anchetele penale; persoanele responsabile de centrele de detenție și de arestarea preventivă; unitățile pentru situații de urgență civilă; personalul angajat din surse externe; personalul Serviciului Ordine Publică al poliției din București personalul Brigăzii de poliție rutieră din București.

¹¹⁰ Aceasta s-a axat pe modalitățile de a identifica posibilitățile de a preveni, a descoperi și a sancționa actele de corupție, pe formarea profesională a grupurilor-țintă și pe moralitatea și etica în prevenirea și combaterea corupției.

¹¹¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_romania_factsheet_ro.pdf

¹¹² Au existat 23 de cazuri de declarații de admitere a vinovăției de la 1 februarie 2014.

¹¹³ Expert Forum, Freedom House, Asociația „Pro Democrația”, Centrul pentru Jurnalism Independent, Institutul pentru politici publice și Asociația pentru Implementarea Democrației, precum și experți anticorupție din cadrul Centrului pentru studiul democrației (Bulgaria) și Universitatea Saxon (Țările de Jos).

¹¹⁴ http://www.mai-dga.ro/downloads/SSPA/EN_Assessment%20Report.pdf
http://www.mai-dga.ro/downloads/SSPA/EN_Best%20Practices%20Manual.pdf

- Inițiativa privind crearea site-ului intitulat „*Piața de șpagă*”¹¹⁵. Acesta a avut ca scop informarea utilizatorilor cu privire la posibilitatea de a obține servicii și/sau utilități publice fără să dea mită și colectează informații privind cuantumul mitelor. Pe baza datelor raportate de utilizatori, proiectul estimează că în România se plătesc în fiecare an mite mici în valoare totală de 1 miliard EUR.
- Inițiativa pentru o Justiție Curată a organizat seminarii cu privire la aspectul-cheie al relațiilor dintre magistrați și mass-media¹¹⁶, în contextul publicării de către CSM a Ghidului privind relația dintre sistemul judiciar și mass-media.
- proiectul „Combaterea fraudei în achizițiile publice” a organizat o serie de seminare, asigurând formarea a 122 de magistrați, precum și a unui număr mare de polițiști și de anchetatori financiari.
- o dezbatere publică cu privire la Codul de conduită al Parlamentului, care a cuprins și dezvoltarea unor idei cu privire la situațiile concrete în care parlamentarii ar trebui să se abțină de la vot din cauza unui conflict de interese.

4.2.4 Mass-media

Mass-media are, de asemenea, un rol important în sensibilizarea publicului cu privire la corupție, precum și în identificarea unor cazuri specifice. Un proiect intitulat „*Dosare de achiziții publice*”¹¹⁷ a fost lansat în aprilie 2014¹¹⁸, cu scopul de a sensibiliza publicul cu privire la corupția din domeniul achizițiilor publice și de a identifica lacunele utilizate. Rezultatele au fost folosite în cadrul unor urmăriri penale care implică prejudicii de mai multe milioane de euro. De asemenea, proiectul a scos la iveală practici specifice care pot ajuta la identificarea sau la descurajarea apariției altor cazuri¹¹⁹.

4.3 Cercetarea - urmărirea penală și practica judiciară

Se știe că mica corupție este dificil de măsurat în mod sistematic, iar aprecierile tind să se bazeze pe rezumate ale experților care analizează domeniul - de exemplu, faptul că există mai puține cazuri semnalate de mită cerută de agenți ai poliției rutiere sau că plățile „informale” în domeniul sănătății și al învățământului continuă să reprezinte o problemă majoră. Procurorul general a făcut din combaterea „micilor corupții” o prioritate, inclusiv utilizând instrumentul pe care îl reprezintă confiscarea bunurilor. De asemenea, în luna septembrie acesta a reunit procurorii în faza națională a unui concurs anticorupție pentru a spori gradul de sensibilizare și a face schimb de bune practici.

4.3.1 Serviciile de urmărire penală din întreaga țară

Conform procurorului general, intrarea în vigoare, în februarie 2014, a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală a limitat activitatea desfășurată în prima jumătate a anului, însă aceasta s-a

¹¹⁵ www.piatadespaga.ro; Având în vedere că în România corupția este percepută ca fiind destul de ridicată, dar datele concrete privind prețul exact al mitelor sunt aproape inexistente, proiectul se bazează pe experiența anterioară dobândită în India (ipaidabribes.com) și în Europa (bribespot.com), adăugând un element inovator în ceea ce privește concurența la nivelul prețurilor și gradul de satisfacție în ceea ce privește calitatea serviciului.

¹¹⁶ <http://www.freedomhouse.ro/index.php/stiri/evenimente/item/332-procurorii-si-presa>

¹¹⁷ http://www.hotnews.ro/achizitii_stiri

¹¹⁸ Platforma a fost lansată ca parte a proiectului „Combaterea criminalității în domeniul achizițiilor publice. O abordare operațională”, coordonat de Fundația Freedom House România împreună cu parteneri instituționali importanți din România, Franța și Germania.

¹¹⁹ Alte site-uri care abordează în detaliu aspecte legate de corupție sunt <http://anticoruptie.hotnews.ro/> și www.romaniacurata.ro

intensificat începând din vară. De exemplu, din iulie până în septembrie, au fost înregistrate 78 de cazuri de mică corupție în care au fost trimiși în judecată 183 de inculpați. În aceeași perioadă au fost înregistrate șapte cazuri având ca obiect conflicte de interese, 500 de cazuri legate de evaziune fiscală, 126 de cazuri privind spălarea de bani¹²⁰ și 200 de cazuri în materie de contrabandă, fiind trimise în judecată mai mult de 10 persoane juridice¹²¹. Numărul de cauze de mică corupție soluționate de instanțe a scăzut în 2014¹²².

Din cazurile prezentate în cadrul concursului național anticorupție din septembrie 2014 reiese că termenul de „mică corupție”, deși este interpretat prin opoziție cu corupția la nivel înalt (care implică înalți funcționari), reflectă realități foarte diferite. Uneori, aceasta se referă la sume mici cerute drept mită de funcționari de rang inferior, alteori se referă la sume de bani foarte importante legate de scheme de fraudă complicate (de exemplu, pentru eliberarea de certificate de invaliditate false pe scară largă sau de rețete false). Aceste cazuri repetitive pot fi în mod special potrivite pentru identificarea *ex ante* prin intermediul evaluării riscurilor. De exemplu, obligațiile de declarare a averilor s-ar putea aplica funcțiilor sensibile (cum ar fi, în cazul menționat anterior, cea de a elibera certificate) care în prezent sunt excluse și ar putea face obiectul unui control mai strict în vederea combaterii îmbogățirii ilicite. De asemenea, acest lucru ar indica necesitatea unor analize mai sistematice a modelelor de corupție legate de audituri sau de inspecții în structuri similare.

Adoptarea de măsuri care să îngreuneze posibilitatea săvârșirii unor fapte de corupție reprezintă, de asemenea, un element important. Procurorul general a evidențiat avantajele stabilirii unui plafon pentru tranzacțiile cu numerar (de exemplu, într-un anumit caz, câștigurile provenite din săvârșirea actelor de corupție au fost utilizate pentru a cumpăra un număr de proprietăți, achiziție facilitată de utilizarea numerarului). Ministerul de Finanțe are în vedere adoptarea unor dispoziții legislative referitoare la această chestiune.

4.3.2 Confiscarea și recuperarea activelor

Așa cum s-a subliniat deja în rapoartele MCV anterioare, confiscarea și recuperarea efectivă a activelor este un element-cheie în descurajarea efectivă a corupției și în punerea la dispoziția publicului de exemple care să ilustreze caracterul eficace al regimului de combatere a corupției¹²³. Rata de recuperare necesară pentru a asigura faptul că hotărârile cu consecințe financiare pronunțate de instanțe se concretizează în recuperarea la bugetul de stat a fondurilor respective rămâne încă foarte scăzută, în jur de 8 % din activele notificate de către instanțe. Procuratura are sarcina probei în ceea ce privește sursa ilicită a unui activ¹²⁴, dar responsabilitatea pentru executarea ordinelor judecătorești revine instituțiilor financiare. Conform Biroului pentru recuperarea creanțelor (BRC) din subordinea Ministerului Justiției, cifra de 8 % se referă la dosare vechi, rezultatele urmând să se îmbunătățească odată ce noua legislație privind confiscarea bunurilor dobândite ilicit va intra în vigoare. În anul 2014 a-a înregistrat, de asemenea, o creștere a activelor înghețate, care ar trebui să se

¹²⁰ Valoarea activelor pentru care au fost luate măsuri provizorii în dosare privind infracțiuni de spălare de bani se ridică la aproximativ 95 de milioane EUR, o tendință ascendentă în comparație cu aceeași perioadă a anului 2013, când au fost ordonate confiscări în valoare de aproximativ 40 de milioane EUR.

¹²¹ O vizită pe teren efectuată în septembrie la Parchetul din Cluj-Napoca a exemplificat gama variată de dosare instrumentate, printre care cazuri de corupție care implicau mite având o valoare mai mică de 10 000 EUR și fraude în materie de achiziții publice având o valoare de până la 200 000 EUR. Alte cazuri au fost transferate către DNA, la fel ca și cele referitoare la funcționari de rang înalt. Numeroase cazuri de corupție au fost legate de domeniul educației și de cel al sănătății, însă în două dosare importante au fost implicați șeful poliției din Cluj și adjunctul acestuia.

¹²² Conform datelor centralizate de Ministerul Public, în perioada 1 ianuarie 2014 - 31 octombrie 2014 au rămas definitive 120 de hotărâri pronunțate în cauze de corupție referitoare la 186 de persoane. În aceeași perioadă din anul 2013, au rămas definitive 158 de hotărâri, referitoare la 218 de persoane.

¹²³ COM(2012) 410 final.

¹²⁴ Constituția României cuprinde o prezumție de dobândire licită, astfel încât sarcina probei revine procurorului.

reflecte la nivelul recuperării. Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) raportează, de asemenea, o creștere semnificativă a activității sale în 2014, suma de bani confiscată dublându-se. Noile dispoziții ale Codului penal și ale Codului de procedură penală ar putea oferi sprijin în acest sens¹²⁵.

Problema executării definitive a ordinelor de recuperare este recunoscută de instituțiile implicate și există un consens cu privire la necesitatea unor dispoziții legale care să eficientizeze procedura. Una dintre probleme o reprezintă deficitul de date statistice, de exemplu de raportări privind executarea hotărârilor prin care se dispune confiscarea, în ciuda eforturilor BRC, care, în esență, este un organism de monitorizare. O distincție importantă care trebuie făcută aici este diferența dintre recuperarea pagubelor suferite de către stat și confiscarea activelor descoperite în cursul procedurii penale. Se pare că autoritățile publice care sunt responsabile de recuperarea acestor pagube nu își susțin drepturile în astfel de cazuri decât arareori. BRC intenționează să centralizeze toate statisticile de la toate instituțiile și să dezvolte o aplicație informatică.

Se pare că există o anumită problemă legată de persoanele responsabile de executarea hotărârilor judecătorești, precum și de reticența aparentă a acestora de a finaliza acțiunile în vederea confiscării și recuperării activelor pentru care s-a emis un titlu executoriu - în ciuda implicațiilor evidente asupra finanțelor publice. ANAF are un rol deosebit în această privință, însă există numeroase excepții (de exemplu, Romsilva pentru dosarele care au ca obiect păduri). În cazurile de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale UE, sumele fraudate trebuie să fie rambursate în urma unei corecții financiare impuse de autoritatea de management. Aceasta provine însă de la bugetul de stat, fără a fi neapărat compensată de către persoanele care comit fraudele.

Există, de asemenea, o gamă variată de chestiuni practice care trebuie abordate. De exemplu, în timp ce confiscarea de numerar este relativ simplă, confiscarea de bunuri sau active, cum ar fi autoturismele, este mai complicată. Acestea continuă să fie utilizate de către persoanele trimise în judecată până când instanța pronunță o hotărâre, care apoi trebuie să fie executată de către ANAF. O altă problemă este aceea că valoarea activelor, cum ar fi autoturismele, se depreciază relativ rapid. În cazul mărfurilor perisabile, în noul Cod penal este prevăzută o procedură de conversie preventivă în numerar, deși cu unele restricții.¹²⁶ DIICOT a început să utilizeze această procedură și va contribui la formarea celorlalți procurori și judecători. DIICOT a utilizat, de asemenea, noile dispoziții care permit numirea unor administratori interimari pentru activele înghețate.¹²⁷ Cu toate acestea, există anumite probleme, precum înstrăinarea bunurilor în condiții de piață dificile.

În ceea ce privește confiscarea extinsă, ANAF intervine pentru a executa hotărârile judecătorești sau, dacă au fost luate măsuri de confiscare extinsă, în timpul procesului. Chiar dacă există din anul 2012, confiscarea extinsă rămâne în continuare o procedură relativ rară, iar măsurile de creștere a gradului de sensibilizare și de formare nu par încă să se reflecte în măsurile luate.

Una dintre dificultățile frecvent menționate a fost o proliferare a instituțiilor implicate în acest domeniu. În decembrie 2014, Ministerul Justiției a aprobat un memorandum pentru crearea unei agenții dedicate administrării activelor confiscate în cauze penale. Agenția va funcționa sub autoritatea Ministerului și va gestiona activitățile pe care în prezent le desfășoară de mai multe instituții. Aceasta este concepută în special pentru a introduce o abordare mai sistematică în tratarea și valorificarea bunurilor confiscate. Noua structură ar trebui să devină operațională până la sfârșitul lunii martie 2015, urmând să aibă 30 de posturi.

¹²⁵ Noile dispoziții care permit vânzarea activelor în cazul în care în termen de un an nu s-a pronunțat hotărâre de către o instanță nu au fost utilizate până în prezent; DIICOT a utilizat dispozițiile Codului penal care permit numirea unui administrator pentru activele înghețate.

¹²⁶ În ceea ce privește autoturismele, este necesar să se aștepte o depreciere de 40 % sau o perioadă de un an înainte ca acestea să poată fi vândute, cu excepția cazului în care proprietarul este de acord.

¹²⁷ De exemplu, un hotel din Bacău care urmează să fie administrat până la pronunțarea unei hotărâri într-o cauză de criminalitate organizată prin care se va decide dacă va fi confiscat.

În sfârșit, pentru a sublinia prioritatea politică pe care o reprezintă combaterea corupției și recuperarea activelor, România a promovat o declarație regională a miniștrilor cu privire la această chestiune în cadrul Procesului de Cooperare în Europa de Sud-Est, în perioada în care a asigurat președinția în exercițiu. La un nivel mai general, în ceea ce privește recuperarea bunurilor, BRC a continuat să înregistreze un nivel ridicat de schimburi de date și de informații cu omologii din UE și cu alte rețele internaționale specializate. O serie de proiecte care urmăresc difuzarea bunelor practici în domeniul recuperării activelor sunt, de asemenea, puse în aplicare împreună cu părțile interesate relevante.

4.3.3 Condamnarea

Faptul că infracțiunile de corupție, precum darea și luarea de mită, sunt considerate ca făcând parte din realitatea socială se reflectă, probabil, în natura pedepselor. Pedepsele privative de libertate pentru infracțiuni de corupție continuă să reprezinte excepția. În 2014, mai puțin de 21 % dintre cei condamnați pentru corupție au primit o pedeapsă cu privire de libertate (48 din 225)¹²⁸, 70 de inculpați fiind condamnați cu suspendare condiționată (31 %) și 107 inculpați fiind condamnați cu suspendarea executării pedepsei sub supraveghere (47 %). De exemplu, a fost aplicată o pedeapsă cu privire de libertate în 21 din cele 54 de condamnări pentru luare de mită (cu o pedeapsă minimă de 1 an și o pedeapsă maximă de 3 ani și 6 luni), în 12 din cele 44 de condamnări pentru dare de mită (cu o pedeapsă minimă de 8 luni și o pedeapsă maximă de 5 ani) și în 8 din cele 57 de condamnări pentru trafic de influență (cu o pedeapsă minimă de 1 an și 3 luni și o pedeapsă maximă de 4 ani)¹²⁹. În ceea ce privește infracțiunile de conflict de interese, în 2014 au fost soluționate 350 de dosare, fiind notificată o instanță în 45 de cazuri. Au fost trimiși în judecată 48 de inculpați, printre care 7 deputați, 10 primari și un președinte de consiliu județean.

4.4 Combaterea corupției în diferite sectoare

4.4.1 Magistratura

Așa cum s-a menționat anterior în prezentul raport, în 2014 CSM a continuat să ia măsuri împotriva corupției în cadrul sistemului judiciar.¹³⁰ Acesta a formulat o politică mai explicită de lipsă de toleranță pentru infracțiuni. Activitatea desfășurată în acest domeniu de DNA, ICCJ și Inspekția Judiciară este descrisă mai sus.

4.4.2 Sectorul sănătății

Corupția în sectorul sănătății pare a fi foarte răspândită. Practica plăților informale este încă frecventă, în special în orașele mai mici sau în sate și, prin urmare, este dificil de eradicat. Ministerul Sănătății și Asociația pentru Implementarea Democrației în România au realizat un sondaj de percepție în februarie 2014¹³¹. Aceasta arată că peste două treimi (68 %) din respondenți consideră că nivelul

¹²⁸ În aceeași perioadă a anului anterior, procentajul condamnărilor cu executare a fost aproape identic (17 %). Faptul că pentru infracțiuni precum spargerile, de exemplu, proporția pedepselor cu suspendare este de 50 % ar putea sugera că judecătorii continuă să dea dovadă de mai multă clemență în cazul corupției decât în cazul altor infracțiuni.

¹²⁹ Cifrele aferente pedepselor maxime au fost, de asemenea, comparabile în linii mari cu cele din 2013 (4 ani pentru luare de mită, 3 ani și 4 luni pentru dare de mită, 6 ani pentru trafic de influență).

¹³⁰ În cursul anului 2014 s-au pronunțat decizii de aprobare a măsurilor preventive pentru infracțiuni de corupție (cereri de reținere pentru 7 judecători și 6 procurori; cereri de arestare preventivă pentru 13 judecători și 7 procurori; cereri de arestare preventivă la domiciliu pentru 9 judecători și 8 procurori) și decizii de suspendare din funcție (5 judecători și 6 procurori, ca urmare a arestării preventive; 13 judecători și 2 procurori ca urmare a punerii sub acuzare).

¹³¹ <http://www.aid-romania.org/comunicat-de-presa-2/>

corupției din sistemul public de sănătate este mare și foarte mare și că o cincime din respondenți a recunoscut că au făcut plăți informale.

În domeniul sănătății, corupția este abordată la două niveluri: corupția la nivel înalt¹³² - în domeniul achizițiilor publice - și mica corupție - în domeniul plăților informale pentru servicii medicale. În 2014 au fost întreprinse proiecte în ambele domenii. Pentru soluționarea problemei specifice a achizițiilor publice din sistemul de sănătate, Ministerul Sănătății a optat pentru monitorizarea printr-un portal a modului în care unitățile sanitare publice cheltuiesc fonduri de la bugetul de stat¹³³. În plus, sunt în curs de instituire o platformă de monitorizare a achizițiilor publice și a contractelor derulate de unitățile sanitare publice și un portal de monitorizare a conflictelor de interese.

În prezent, achizițiile publice sunt centralizate la nivel național pentru principalele produse (echipamente, vaccinuri etc.). În 2014 au avut loc șase proceduri de achiziții care vor genera, în timp, economii la buget de 20 %, acordurile-cadru fiind semnate pe parcursul anului. Alte 13 proceduri de achiziții centralizate sunt în curs de desfășurare. Cheltuielile sunt, de asemenea, monitorizate și atunci când sunt identificate deficite, acestea pot evidenția anomalia. Se intenționează introducerea unei metodologii conform căreia spitalele vor raporta informații referitoare la procedura de achiziții publice, care să permită evaluarea executării contractelor. Cu toate acestea, constrângerile legate de personal par să limiteze potențialul acestor măsuri de a detecta și de a preveni cu eficacitate corupția.

Ca un prim pas în încercarea de a limita plățile informale, este în curs de testare un sistem de mecanism de feedback destinat pacienților. Consiliile etice din spitale nu sunt încă funcționale, dar este în curs de elaborare o metodologie pentru funcționarea acestora. Consiliile etice vor avea sarcina de a analiza eventualele încălcări ale principiilor de etică și fapte de corupție semnalate de pacienți. Consiliile etice nu vor avea competențe de anchetare a infracțiunilor, dar vor fi însărcinate cu trimiterea informațiilor relevante către procurori. Un alt element este emiterea unui card electronic de sănătate care va înregistra toate consultațiile și rețetele și care ar ajuta, de asemenea, la identificarea consultațiilor sau a rețetelor abuzive/false. Societatea civilă a propus alte elemente pentru a reduce plățile informale¹³⁴, luând act, de asemenea, de problema remunerării personalului medical din spitalele publice. O serie de cazuri au indicat, de asemenea, necesitatea unei evaluări proactive a riscurilor - un caz de luare de mită repetitivă a fost identificat cu succes în urma unui semnal din partea publicului, însă faptul că acesta a condus la modele inexplicabile la nivelul cheltuielilor (legate de plăți pentru persoanele cu handicap) nu atrăsese atenția¹³⁵.

În plus, ICCJ a stabilit în decembrie 2014 ca orice medic angajat într-o unitate a Ministerului Sănătății este considerat funcționar public și, în consecință, în temeiul Codului penal este pasibil de pedeapsă pentru luare de mită.

¹³² În ceea ce privește corupția la nivel mai înalt, Ministerul Sănătății a identificat trei domenii prioritare: 1) monitorizarea modului în care sunt cheltuite fondurile de la bugetul de stat în spitalele publice - identificarea domeniilor de risc; 2) propunerea de monitorizare a achizițiilor publice - identificarea domeniilor de risc în sectorul achizițiilor publice; 3) propunerea de monitorizare a riscurilor de apariție a unor conflicte de interese pentru funcțiile de management din sistemul de sănătate.

¹³³ Cheltuielile au fost monitorizate timp de 2 ani, iar Ministerul de Finanțe a efectuat controale și verificări.

¹³⁴ http://www.romaniacurata.ro/bolnavi-dar-corupti/?utm_source=newsletter&utm_content=Newsletter-157542-20141206&utm_campaign=B%C4%83g%C4%83m+medicii+%C8%99i+bolnavii+%C3%AEn+pu%C8%99c%C4%83rie+sau+facem+ceva%3F

¹³⁵ Un medic angajat ca inspector la Ministerul Protecției Sociale a luat mită în schimbul acordării de certificate de handicap false. În medie, mita se ridica la aproximativ 50 EUR. În acest caz, de la domiciliul medicului a fost recuperată o sumă de peste 960 000 EUR.

4.4.3 Învățământ

În sectorul învățământului, principala problemă a fost corupția legată de examene, în special în timpul examenelor naționale de bacalaureat. Au existat cazuri care au avut ca obiect inclusiv dezvăluirea conținutului subiectelor la probele scrise și permiterea copierii. Există un portal online unde cetățenii pot depune plângeri și care garantează confidențialitatea. În 2014, s-a înregistrat o scădere a numărului de plângeri, iar acest lucru ar putea fi consecința utilizării de aparate de înregistrare video la examene, care pare a fi o măsură de prevenire utilă.

În 2014, s-a înregistrat o serie de condamnări pentru infracțiuni de corupție în acest domeniu, inclusiv a unor angajați cu responsabilități de conducere din cadrul Ministerului Educației. În cursul anului trecut, conducerea instituțiilor de învățământ a beneficiat de activități de formare și a fost introdus un cod de etică care, printre altele, interzice profesorilor să facă meditații cu propriii elevi. Un acord cu CSM și cu Ministerul Justiției a permis includerea combaterii corupției în programa școlară.

Un alt risc identificat este localizat la nivelul universitar¹³⁶. Instituțiile nu au obligația de a numi evaluatori externi atunci când iau decizii în vederea acordării de diplome, o practică standard în numeroase țări.

4.4.4 Achiziții publice

România se confruntă cu deficiențe persistente în ceea ce privește procedurile de achiziții publice. Aspectele identificate includ o combinație de mai mulți factori care influențează capacitatea achizitorilor publici, lipsa de stabilitate și fragmentarea cadrului juridic, sistemul instituțional și calitatea concurenței în domeniul achizițiilor publice. Un procentaj ridicat de proceduri de achiziții publice face obiectul unor plângeri. Corupția, fraudă și conflictele de interese sunt, în general, percepute ca având niveluri foarte ridicate. Observatori din partea societății civile au remarcat diferențe majore în ceea ce privește numărul de cazuri identificate și urmărite în justiție în diverse părți ale țării și de agenții diferite; autoritățile de la nivel local sunt afectate în mod deosebit de lipsa de transparentă în ceea ce privește alocarea fondurilor de la buget pentru proiecte de achiziții publice, iar riscurile de corupție în atribuirea contractelor de achiziții publice de la nivel local sunt substanțiale.¹³⁷ Există, de asemenea, preocupări cu privire la capacitatea și nivelul cunoștințelor de specialitate ale persoanelor care se ocupă de procedurile de achiziții publice, atât la nivel național, cât și la nivel local. Pe de o parte, numărul de profesioniști din domeniul achizițiilor publice pare să fie insuficient în comparație cu volumul de muncă din acest domeniu, ceea ce a avut ca rezultat documente de licitație necorespunzătoare, plângeri din partea operatorilor economici și dificultăți în ceea ce privește evaluarea și executarea contractelor. Utilizarea repetată a excepțiilor afectează transparența și gradul de deschidere a pieței și creează premisele pentru fapte de corupție. Conform agenției naționale pentru achiziții publice, ANRMAP, este imposibil să se evalueze toate specificațiile tehnice (care pot constitui o modalitate de a manipula contractele), întrucât acestea sunt prea numeroase. Pe de altă parte, remunerația persoanelor responsabile cu achizițiile publice este foarte scăzută în comparație cu valoarea și complexitatea contractelor pe care acestea trebuie să prelucreze sau să le verifice. Este

¹³⁶ Unul dintre cazuri a implicat un profesor universitar care, în schimbul unor plăți în numerar, notase cu punctaje mari dizertații scrise în realitate de el însuși, utilizând materiale copiate din dizertații ale studenților din anii precedenți.

¹³⁷ Această observație este confirmată de analiza riscurilor pentru combaterea corupției la nivel local, efectuată de către organele de urmărire penală, conform căreia cazurile de corupție la nivel local legate de achiziții publice vizează în principal primari, dar și viceprimari, consilieri locali și alte persoane care lucrează pentru administrația publică.

prevăzută creșterea, de la 1 ianuarie 2015, a salariilor personalului care lucrează cu fonduri europene¹³⁸.

Existența unor manuale, orientări și alte instrumente de bune practici pare să devină mai răspândită la nivelul organismelor administrative, iar personalul care lucrează cu dosare de achiziții publice, inclusiv în cadrul ONG-urilor, beneficiază de formare. În plus, sistemul de control *ex ante* care este în curs de elaborare de către Agenția Națională de Integritate („Prevent”) ar trebui să contribuie la prevenirea și la îmbunătățirea identificării anumitor tipuri de încălcări, precum conflictele de interese. În ceea ce privește căile de atac, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (CNSC) primește plângeri cu privire la achizițiile publice. Acesta acționează ca un filtru eficient pentru prevenirea unui număr semnificativ de nereguli în cadrul procedurilor de achiziții publice, atât în cazul proiectelor finanțate din fonduri naționale, cât și europene. În caz de suspiciune de fraudă, CNSC poate trimite cazurile organelor de urmărire penală. Cu toate acestea, există în continuare probleme legate de suprapunerea responsabilităților (de exemplu, în domeniul controlului *ex ante*), de cooperarea interinstituțională insuficientă, de sistemul de control și echilibru care duce la o interpretare inconsecventă a legislației și la decizii contradictorii ale autorităților din domeniul achizițiilor publice. Contractele care au fost încheiate în pofida unui conflict de interese, în special în cazul în care au fost deja (parțial) executate, continuă să fie dificil de reziliat.

Definiția conflictului de interese în legislația românească va trebui, de asemenea, să fie actualizată în urma transpunerii noii Directive UE privind achizițiile publice, care prevede o definiție mai largă (fără a se limita la familie și relațiile de afaceri), impunând necesitatea ajustării măsurilor de prevenire existente. În cooperare cu serviciile Comisiei Europene, România a început de curând să elaboreze o strategie cuprinzătoare și un plan de acțiune privind achizițiile publice, care ar trebui să fie finalizate până la sfârșitul lunii iunie 2015. Acțiunile și măsurile aferente ar trebui să fie puse în aplicare până la sfârșitul anului 2016.

Din perspectiva organelor de urmărire penale, achizițiile publice au fost identificate drept un factor major de risc în cadrul unui exercițiu aferent strategiilor locale de combatere a corupției care au fost elaborate pentru parchete. Ca parte a cursurilor sale specializate, Ministerul Public a efectuat o analiză a practicii judiciare în materie de achiziții publice în ceea ce privește infracțiunile anchetate de parchetele nespecializate. Această analiză a fost distribuită parchetelor ca model de bune practici pentru stabilirea anumitor încadrări juridice în cazurile aflate în curs de investigare.

4.4.5 Gestionarea fondurilor UE

Din plângerile legate de achizițiile publice din România, aproape 40 % vizează contracte de achiziții publice finanțate prin fonduri UE, astfel cum afirmă cel mai recent raport al CNSC. Procentajul din proiectele finanțate de UE implicate reflectă proporția foarte ridicată a acestora în cadrul investițiilor publice și, prin urmare, în cadrul procedurilor de achiziții publice.

La nivel local și regional, conform Biroului teritorial al DNA din Cluj-Napoca, fraudele legate de proiecte mari care beneficiază de fonduri UE se referă rareori la întregul proiect, ci la părți ale acestuia. De exemplu, numai în această regiune sunt descoperite în fiecare an aproximativ 20-30 de cazuri grave.

¹³⁸ <http://legestart.ro/cresc-salariile-persoanelor-care-lucreaza-pe-fonduri-structurale-ce-modificari-aduce-legea-nr-702014/>.