

## Tema 4: Justiție și politici anticorupție

### 1. Analiza situației

În domeniul justiției și politicilor anticorupție funcționează între Comisia Europeană și România Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV)<sup>1</sup>. Raportul din iulie 2012 privind progresele înregistrate de România în cadrul MCV<sup>2</sup> a evaluat cei cinci ani de funcționare a mecanismului stabilind că „România a creat sau este în curs de a crea cadrul legal de bază în toate domeniile acoperite de MCV dar punerea în aplicare a acestui cadru de norme de către sistemul judiciar și administrație, în general, nu a atins încă obiectivele MCV”.

Contribuția organizațiilor neguvernamentale (ONG) în procesul de reformă a justiției și promovare a integrității a fost apreciat constant în rapoartele Comisiei Europene. ONG-urile activează în domenii precum implicarea și responsabilizarea cetățenilor și tinerilor împotriva corupției (platforma Eruptie Anticorupție<sup>3</sup> și Alianța pentru o Românie Curată<sup>4</sup>), informarea și consultarea anticorupție la nivel local (platforma Centrul Național pentru Integritate<sup>5</sup>), monitorizarea acțiunilor autorităților publice (Alianța pentru Statul de Drept<sup>6</sup> sau Coaliția 2012 pentru alegeri corecte<sup>7</sup>). ONG-urile au desfășurat proiecte în domenii cheie precum diagnoza participativă a corupției, sistemul de etică în administrația publică, prevenirea și sancționarea conflictelor de interese, a incompatibilităților și a averilor nejustificate, protecția avertizorilor de integritate, confiscarea extinsă<sup>8</sup>. ONG-urile au avut o contribuție esențială în procesul de elaborare a Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015.

#### Justiție

- În ultimii 3 ani, au fost adoptate în România patru noi coduri juridice: codul penal și de procedură penală, codul civil și de procedură civilă. Adoptarea acestor coduri a fost marcată de lipsa unor studii de impact și a unui proces de consultare inclusiv<sup>9</sup> ceea ce a condus la modificarea acestora înainte de intrarea lor în vigoare. Impactul efectiv pe care aceste coduri îl vor

---

<sup>1</sup> Decizia Comisiei C (2006) 6569 final

<sup>2</sup> COM(2012) 410 final

<sup>3</sup> Fundația Synergetica, Centrul de Resurse Juridice, Șanse Egale pentru Femei, Centrul de Resurse pentru Participare Publică, Centrul Rațiu pentru Democrație, Liga Studenților Români din Străinătate, Global Focus, Facultatea de Științe Politice Universitatea București.

<sup>4</sup> Societatea Academică din România, Freedom House România, Alma Mater, Grupul pentru Reforma Universitară, Centrul Roman de Politici Europene, Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România, Societatea Timișoara, Edu-Cer, Centrul pentru Jurnalism Independent, Asociația Culturală Ariergarda, Salvați Bucureștiul, Grupul pentru Dialog Social, Pro-Do-Mo, Cartel Alfa, Academia de Advocacy, Centrul de Resurse pentru Participare Publica, Asociația "Viitorul în Zori" (Let's do it, România!), Centrul Rațiu pentru Democrație.

<sup>5</sup> Asociația pentru Implementarea Democrației în partenariat cu Ministerul Administrației și Internelor.

<sup>6</sup> Transparency International Romania, Asociația Pro Democrația, Centrul de Resurse Juridice și Active Watch – Agenția de Monitorizare a Presei.

<sup>7</sup> Asociația Pro Democrația, Centrul de Resurse Juridice, Romani Criss și Transparency International România.

<sup>8</sup> Fundația Parteneri pentru Dezvoltare Locală (FPDL), Asociația Asistență și Programe pentru Dezvoltare Durabilă – Agenda 21, Centrul de Resurse Juridice, Transparency International România, Societatea Academică din România.

<sup>9</sup> Probleme semnalate de coaliția de organizații neguvernamentale „Oprți codurile!”.

avea asupra sistemului de justiție rămâne o temă importantă de monitorizare. Alte teme de monitorizare privesc durata proceselor civile, managementul resurselor umane în sistemul judiciar, răspunderea disciplinară a magistraților sau unificarea jurisprudenței instanțelor și parchetelor.

- Strategia de dezvoltare a justiției ca serviciu public nu a fost adoptată. Obiectivul publicării integrale a hotărârilor judecătorești nu este îndeplinit. Transparența și accesul la date în sistemul judiciar sunt restrânse ceea ce afectează predictibilitatea acestuia (de ex. nu există statistici privind durata medie a unui proces în funcție de obiect și de instanță).

- Numărul de dosare aflat pe rolul instanțelor (3,191,290 de dosare<sup>10</sup>) și parchetelor (1,656,130 de dosare<sup>11</sup>) este în continuare disproporționat comparativ cu resursele existente în sistemul de justiție (resurse umane: 4516 posturi de judecător, din care 435 posturi vacante; 2850 posturi de procuror, din care 481 posturi vacante<sup>12</sup>; dar și resurse financiare: bugetul justiției – instanțe, parchete și Înalță Curte - în 2011 a fost de 449 milioane de Euro, reprezentând 0,122% din Produsul Intern Brut, tendință descrescătoare<sup>13</sup>). Multe dosare sunt generate de legislația neclară, ilegală sau neconstituțională, sau de slaba capacitate administrativă a instituțiilor publice. Îmbunătățirea procesului de consultare publică și de analiză a impactului reglementărilor anterior adoptării legislației, restrângerea numărului de ordonanțe de urgență și creșterea capacității unităților de politici publice ar putea conduce la ameliorarea problemei calității legislației și implicit la reducerea numărului de dosare. În privința administrației publice, se impune introducerea unui indicator privind numărul de procese și dosare generate anual de autoritățile și instituțiile publice.

- Sistemul de acces al procurorilor și judecătorilor la informații clasificate este netransparent, excesiv și neunitar ceea ce poate conduce la situații abuzive sau la încălcarea principiului repartizării aleatorii a dosarelor.

- Accesul neîngradit la justiție rămâne un deziderat în ciuda existenței unei legislații privind ajutorul public judiciar în materie civilă și penală. Medierea continuă să fie rar utilizată ca metodă alternativă de rezolvare a conflictelor, pe cale amiabilă iar educația juridică a cetățenilor, inclusiv a tinerilor, este în continuare insuficientă.

- Reforma sistemului de evaluare profesională a magistraților și formare profesională continuă a acestora se află în impas<sup>14</sup>.

## Anti-corupție

- Corupția continuă să fie o problemă principală la nivelul societății, manifestându-se la toate nivelele ierarhice și în majoritatea domeniilor de activitate. Eurobarometrul privind corupția<sup>15</sup> plasează România pe primul loc în Europa în privința experienței directe a cetățenilor cu fenomenul corupției. Astfel, 31% dintre români au declarat că li s-a cerut mită în ultimul an.

---

<sup>10</sup> Consiliul Superior al Magistraturii, Raport privind starea justiției 2011, p. 6

<sup>11</sup> Ministerul Public – Raport de activitate 2011, p. 12

<sup>12</sup> Consiliul Superior al Magistraturii, Raport privind starea justiției 2011, p. 94

<sup>13</sup> Consiliul Superior al Magistraturii, Raport privind starea justiției 2011, p. 114

<sup>14</sup> 99,8 la sută din magistrați au obținut calificativul «foarte bine», declarație președinte CSM în anul 2010

<sup>15</sup> Special Eurobarometer 374: Corruption, februarie 2012, p. 61

Sondajul Evaluarea și suportul politicilor publice în România<sup>16</sup>, realizat la solicitarea Direcției pentru Strategii Guvernamentale, raportează că 19,6 % dintre români au recunoscut că au fost nevoiți să dea mită pentru a li se rezolva problemele. Indicele de percepție a corupției al Transparency International<sup>17</sup> clasează România pe locul 75 din 183 de state analizate, cu un scor de 3,6 puncte din 10.

- Capacitatea instituțiilor anticorupție (Direcția Națională Anticorupție, Direcția Generală Anticorupție, Agenția Națională de Integritate) s-a îmbunătățit, mai ales prin reformele propuse în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare dintre România și Comisia Europeană. Ca urmare a îmbunătățirii capacității de investigație, numărul de persoane trimise în judecată pentru corupție de către Direcția Națională Anticorupție (DNA) s-a dublat în perioada 2003-2012, de la 548 la 1091 persoane. Aproape dublu este și numărul persoanelor condamnate definitiv pentru corupție, de la 165 de persoane în 2003 la 298 de persoane în 2012<sup>18</sup>. Numărul de dosare de mare corupție a crescut în această perioadă. De asemenea, rezultatele Direcției Generale Anticorupție și ale Agenției Naționale de Integritate s-au îmbunătățit. Creșterea capacității instituțiilor anticorupție nu s-a reflectat însă și în schimbarea percepției privind corupția sau în restrângerea efectivă a fenomenului.

- Autoritățile anticorupție au depășit în unele cazuri atitudinea profesionistă exercitând presiuni publice asupra judecătorilor<sup>19</sup>, difuzând în mass-media înregistrări audio-video sau stenogramele acestora din dosarele de corupție aflate în cercetare<sup>20</sup>, exercitând acțiuni de intimidare la adresa reprezentanților societății civile<sup>21</sup>, sau gestionând nelegal resursele publice<sup>22</sup>.

- Sistemul penal este unul centrat pe obținerea de condamnări la închisoare în detrimentul recuperării prejudiciilor din corupție. Legislația privind confiscarea nu este armonizată cu cele mai bune practici europene, mai ales în ceea ce privește confiscarea de la terți și reutilizarea bunurilor confiscate în cadrul unor proiecte sociale. Nu există statistici privind recuperarea efectivă a prejudiciilor, existând îngrijorări cu privire la capacitatea Ministerului Finanțelor Publice dar și a victimelor infracțiunilor (de obicei autorități sau instituții publice) de a pune în executare hotărârile judecătorești de confiscare sau de acordare a despăgubirilor civile.

- Strategia Națională Anticorupției pentru sectoarele vulnerabile și administrația publică locală 2008-2010 nu a produs rezultatele așteptate<sup>23</sup> iar politicile publice de prevenire a corupției au

---

<sup>16</sup> Evaluare și suportul politicilor publice în România prin intermediul unui sondaj sociologic panel, raport comparativ 2009-2011, Secretariatul General al Guvernului, Direcția pentru Strategii Guvernamentale, p 104.

<sup>17</sup> Transparency International Romania, O națiune împovărată de corupție, comunicat de presă, 01.12.2011

<sup>18</sup> Rapoartele anuale ale PNA/DNA 2003-2012

<sup>19</sup> Declarațiile procurorului-șef al DNA, Daniel Morar în cadrul emisiunii „Prim plan” din data de 10 octombrie 2011 și comunicatul de presă al colegiului de conducere al ICCJ din data de 13 octombrie 2011.

<sup>20</sup> Nota inspecției judiciare cu privire la materialul video transmis prin mijloace mass-media, intitulat „Scurtmetrajul spăgii Mureșan - Remeș”

<sup>21</sup> Sesizările și solicitările neîntemeiate ale Agenției Naționale de Integritate împotriva reprezentantului societății civile în Consiliul Național de Integritate.

<sup>22</sup> Decizia ICCJ numărul 5047/17 noiembrie 2010 prin care se respinge contestația Agenției Naționale de Integritate (ANI) împotriva auditului financiar al contului de execuție și al bilanțului contabil pe anul 2008 al ANI realizat de Curtea de Conturi.

<sup>23</sup> Constantin Palicarsky, Drago Kos - Raport de evaluare privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007 și a Strategiei Naționale Anticorupție privind Sectoarele Vulnerabile și Administrația Publică Locală pe perioada 2008 2010 în România.

rămas neaplicate (de ex. protecția avertizorilor de integritate, codurile de conduită și consilierea etică, conflictele de interese, pantouflage, campanii de informare, sistem disciplinar, etica în afaceri, control intern etc).

- Strategia Națională Anticorupție 2012-2014 pune accent pe responsabilizarea conducătorilor instituțiilor publice pentru asigurarea integrității în cadrul organizațional, incidentele de integritate putând indica un management defectuos. Deși Parlamentul României a adoptat o declarație în sprijinul implementării noii strategii naționale anticorupție 2012-2015, sunt necesare în continuare eforturi pentru consolidarea integrității în rândul membrilor Parlamentului.

## 2. Aspecte care necesită îmbunătățiri

Acțiune propusă	Comentarii – inclusiv impactul propus	Predictibilitate <sup>24</sup> 1 – minim un an, 5- maxim 5 ani
Acces electronic la justiție și la jurisprudență	Identificarea finanțării (parteneriat public-privat) și executarea proiectului Sistemului informatic integrat de acces electronic la justiție (SIIAEJ), aflat în stadiul de prefazabilitate, ce va permite justițiabililor și profesioniștilor din justiție să depună la dosar și să consulte documentele dosarului în format electronic.  Operaționalizarea accesului la toate hotărârile judecătorești în format complet și cu facilități de căutare (prin sistemele ECRIS și JURINDEX).	5 ani
Adoptarea unei strategii revizuite de dezvoltare a justiției ca serviciu public, care să cuprindă principalele obiective și direcții de acțiune pentru modernizarea funcționării sistemului judiciar	Monitorizarea implementării planului de acțiune aferent Strategiei	1 an
Reglementarea accesului neîngradit al	Sistemul actual permite existența unor judecători de rang I și unii de rang II în funcție de dobândirea unui	1 an

<sup>24</sup> Prin predictibilitate înțelegem perioada de timp necesară pentru punerea în aplicare a schimbării propuse.

<p>judcătorilor la informații clasificate</p>	<p>certificat de securitate sau autorizație de acces la informații clasificate. Modificarea legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, conform Strategiei de întărire a integrității în justiție 2011-2016 aprobată de Consiliul Superior al Magistraturii. România ar putea prelua modelul Bulgariei care a acordat acces la informații clasificate judecătorilor și procurorilor în relație cu dosarele pe care le instrumentează, fără derularea unor proceduri prealabile de verificare și obținere a unor certificate.</p>	
<p>Introducerea pilot a obligativității utilizării medierii în anumite tipuri de cauze, până la un anumit cuantum</p>	<p>Medierea poate reprezenta o soluție pentru degrevarea de dosare a instanțelor</p>	<p>3 ani</p>
<p>Prevenirea corupției în sectorul privat</p>	<p>Stimularea dezvoltării de politici de etică și conformitate în cadrul organizațiilor neguvernamentale și a sectorului de afaceri. Convenția ONU împotriva corupției<sup>25</sup> stabilește la art. 12 obligația statelor semnatare de a „promova elaborarea de norme și proceduri pentru apărarea integrității instituțiilor private vizate, inclusiv coduri de conduită pentru ca întreprinderile și toate profesiile interesate să-și exercite activitățile în mod corect, onorabil și adecvat, pentru a preveni conflictele de interese și pentru a încuraja aplicarea bunelor practici comerciale de către întreprinderi între ele, precum și în relațiile lor contractuale cu statul”. România poate crea stimulente pentru dezvoltarea sistemelor de etică și conformitate prin condiționarea accesului societăților comerciale la licitațiile publice cu o valoare estimată de peste 5 milioane de euro de implementarea unui sistem de conformitate.</p>	<p>2 ani</p>
<p>Dezvoltarea unui sistem unic de preluare a sesizărilor privind corupția</p>	<p>Stimularea cetățenilor și a companiilor să raporteze incidentele de mită sau corupție</p>	<p>3 ani</p>
<p>Recuperarea prejudiciilor cauzate prin infracțiuni, în special cele de corupție</p>	<p>Transpunerea și monitorizarea implementării directivelor europene privind confiscarea extinsă și confiscarea de la terți, precum și a Convenției ONU împotriva corupției</p> <p>Statistici complete privind cuantumul prejudiciilor,</p>	<p>2 ani</p>

<sup>25</sup> Ratificată de România prin Legea nr. 365/2004

	măsurile asigurătorii dispuse, rata de confiscare a produselor infracțiunilor de corupție și cuantumul despăgubirilor civile admise, gradul de confiscare efectiv realizat de Ministerul Finanțelor Publice.	
Adoptarea de către Parlamentul României a unui cod intern de etică și integritate, după modelul Codului de Conduită al Parlamentului European și a celor șapte principii în viața publică stabilite de Comitetul de Standarde în viața publică din Marea Britanie	Un asemenea cod ar crește responsabilitatea membrilor Parlamentului în fața cetățenilor	1 an
Modificarea sistemului de numire în funcție a procurorului general al României și a procurorului șef al DNA pentru a crește transparența și obiectivitatea procesului	Numirea în funcție a celor doi procurori trebuie să aparțină plenului Consiliului Superior al Magistraturii, în urma unui concurs sau examen.	1 an
Asumarea unui Cod pentru integritate	care să ordoneze toate reglementările existente în dreptul administrativ, inclusiv sistemul de etică în sectorul public	5 ani
Strategia Națională Anticorupție 2012-2015	Monitorizarea implementării Strategiei pentru reducerea percepției corupției la nivelul mediei europene.  Măsuri consistente de prevenire a corupției, precum asigurarea funcționalității sistemului disciplinar și de etică în instituțiile publice, asigurarea protecției efective a averizorilor de integritate.	4 ani
Accesul la informații în format open data (date publice deschise). Datele publice deschise sunt acele date produse sau deținute de către	Monitorizarea implementării planului de acțiune asumat de România prin „Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă” <sup>26</sup>	2-5 ani

<sup>26</sup> <http://www.sgg.ro/docs/File/SGG/memorandum-ogp.pdf>

autoritățile publice, care sunt puse la dispoziția cetățenilor în mod gratuit, liber de accesat, reutilizat și redistribuit.		
--	--	--