



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre a corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

4 decembrie 2015

Greco Eval IV Rep (2015) 4

RUNDA A PATRA DE EVALUARE

Prevenirea corupției cu privire la membrii
parlamentului, judecători și procurori

RAPORT DE EVALUARE

ROMÂNIA

Traducere neoficială

Adoptat de GRECO la cea de-a 70-a Reuniune Plenară
(Strasbourg, 30 noiembrie – 4 decembrie 2015)

R
U
N
D
A

A
P
A
T
R
A
D
E
E
V
A
L
U
A
R
E

CUPRINS

REZUMAT	5
I. INTRODUCERE ȘI METODOLOGIE	6
II. CONTEXT	8
III. PREVENIREA CORUPȚIEI CU PRIVIRE LA MEMBRII PARLAMENTULUI	10
PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA SISTEMULUI PARLAMENTAR	10
TRANSPARENȚA PROCESULUI LEGISLATIV	10
REMUNERARE ȘI BENEFICII ECONOMICE.....	12
PRINCIPII ETICE ȘI REGULI DE CONDUITĂ	12
CONFLICTELE DE INTERESE	14
INTERZICEREA SAU RESTRÂNGEREA ANUMITOR ACTIVITĂȚI	15
<i>Cadouri</i>	15
<i>Incompatibilități, activități accesorii și interese financiare</i>	18
<i>Contracte cu autorități ale statului</i>	19
<i>Restricții post-angajare</i>	20
<i>Contacte cu terți și lobby</i>	20
<i>Folosirea abuzivă a informațiilor confidențiale</i>	21
<i>Folosirea abuzivă a resurselor publice</i>	21
DECLARAȚII DE AVERE, VENITURI, CHELTUIELI ȘI INTERESE	21
SUPRAVEGHEREA.....	22
MĂSURI DE PUNERE ÎN APLICARE ȘI IMUNITATEA.....	24
FORMARE ȘI CONȘTIENȚIZARE	26
IV. PREVENIREA CORUPȚIEI CU PRIVIRE LA JUDECĂTORI	27
PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA SISTEMULUI JUDICIAR	27
<i>Categoriile de instanțe și grade de jurisdicție</i>	27
<i>Independența sistemului judiciar și administrarea instanțelor</i>	28
RECRUTARE, CARIERĂ ȘI CONDIȚII DE DESFĂȘURARE A ACTIVITĂȚII.....	29
<i>Cerințe de recrutare</i>	29
<i>Procedura de numire și avansarea în carieră</i>	29
<i>Evaluarea performanței judecătorului</i>	30
<i>Transferul judecătorului</i>	30
<i>Încetarea activității și eliberarea din funcție</i>	30
<i>Salarii și beneficii</i>	31
MANAGEMENTUL CAUZELOR ȘI PROCEDURA JUDICIARĂ	31
<i>Repartizarea dosarelor</i>	31
<i>Principiul celerității activității jurisdicționale</i>	32
<i>Publicitatea ședințelor de judecată</i>	32
PRINCIPII ETICE ȘI REGULI DE CONDUITĂ	32
CONFLICTELE DE INTERESE	34
INTERZICEREA SAU RESTRÂNGEREA ANUMITOR ACTIVITĂȚI	35
<i>Incompatibilități și activități accesorii</i>	35
<i>Recuzarea și abținerea</i>	35
<i>Cadouri</i>	36
<i>Restricții post-angajare</i>	36
<i>Contacte cu terții, informații confidențiale</i>	36
DECLARAȚII DE AVERE, VENITURI, CHELTUIELI ȘI INTERESE	37
SUPRAVEGHEREA.....	38
MĂSURI DE PUNERE ÎN APLICARE ȘI IMUNITATEA.....	39
FORMARE ȘI CONȘTIENȚIZARE	40

V. PREVENIREA CORUPȚIEI CU PRIVIRE LA PROCURORI.....	41
PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA SISTEMULUI PARCHETELOR	41
RECRUTARE, CARIERĂ ȘI CONDIȚII DE DESFĂȘURARE A ACTIVITĂȚII.....	41
<i>Procedura de numire și promovare la un grad superior</i>	42
<i>Transferul unui procuror</i>	43
<i>Încetarea activității și eliberarea din funcție</i>	43
MANAGEMENTUL CAUZELOR ȘI PROCEDURA	44
PRINCIPII ETICE ȘI REGULI DE CONDUITĂ	44
CONFLICTELE DE INTERESE	44
INTERZICEREA SAU RESTRÂNGEREA ANUMITOR ACTIVITĂȚI	45
<i>Recuzarea și abținerea</i>	45
DECLARAȚII DE AVERE, VENITURI, CHELTUIELI ȘI INTERESE	46
SUPRAVEGHERE	46
MĂSURI DE PUNERE ÎN APLICARE ȘI IMUNITATEA.....	46
FORMARE ȘI CONȘTIENȚIZARE	47
VI. RECOMANDĂRI ȘI PAȘI DE URMAT	48

REZUMAT

1. Potrivit sondajelor de opinie, nivelul de percepție a corupției în instituțiile politice și sistemul judiciar rămâne la un nivel relativ ridicat. În cadrul Uniunii Europene, este deseori unul dintre cele mai ridicate dintre cele 27 de țări evaluate. Media și societatea civilă, dar și organele de parchet indică la intervale regulate situații de abuz de putere sau de funcție în interes personal printre membrii Parlamentului, judecători și procurori. În același timp, organele de justiție penală - mai ales Direcția Națională Anticorupție, parte a Ministerului Public - demonstrează o hotărâre fără precedent de a combate infracțiunile legate de corupție care afectează instituțiile publice. România are nevoie în prezent să facă eforturi hotărâte pentru a dezvolta un sistem de prevenire mai robust și mai eficient, care să vizeze situațiile problematice chiar înainte ca acestea să se transforme în conduite penale. România are tendința de a adopta și a cumula numeroase reguli și acte normative referitoare la integritate și prevenirea corupției, care sunt deseori incoerente sau redundante, dar nu vizează neapărat diversele elemente dezirabile de politică în materie.

2. În ceea ce privește membrii Parlamentului, România se află într-un stadiu incipient de implementare a unor asemenea politici preventive. Acestea încep cu procesul legislativ, care trebuie să devină mai transparent și să limiteze utilizarea procedurilor de urgență. Mai ales acum, când procesul de aderare la UE, care a presupus în mod inevitabil ajustări numeroase și rapide, este finalizat. Nu există încă un cod de conduită iar regulile existente în materia cadourilor și conflictelor de interese nu produc consecințele dorite de restricționare în aceste domenii (de exemplu, membrii Parlamentului pot accepta orice cadouri sau alte beneficii care nu sunt legate strict de evenimente de protocol). Din rațiuni similare, regulile existente cu privire la incompatibilități nu sunt eficiente în practică, și chiar și atunci când sunt pronunțate hotărâri judecătorești, s-a afirmat că acestea uneori nu sunt respectate. Există de asemenea domenii care nu sunt supuse nici unei garanții sau limitări: de exemplu relațiile cu terții, inclusiv lobby-iști, care pot încerca să influențeze activitatea legislativă, sau oportunitățile de angajare după terminarea mandatului care provin, de exemplu, din mediul de afaceri. Din perspectiva laturii pozitive, România are un sistem de declarare a veniturilor, bunurilor și intereselor care poate fi privit drept exemplar din multe puncte de vedere și care este supravegheat de către Agenția Națională de Integritate. Aceasta din urmă poate fi consolidată suplimentar printr-o abordare mai proactivă și o capacitate îmbunătățită de procesare a datelor. În ceea ce privește aplicarea regulilor, este clar că schimbările dorite în domeniile de mai sus vor trebui susținute prin eforturi adiționale de conștientizare și formare pentru parlamentari. Finalmente, se așteaptă ca România să își îmbunătățească repede sistemul de imunități față de urmărirea penală, care a fost o zonă problematică încă de la prima rundă de evaluare a GRECO.

3. Spre deosebire de situația anterioară, judecătorii și procurorii - care formează un corp unificat de magistrați - sunt supuși unui sistem de carieră și unor reguli procedurale care limitează de la bun început o serie de riscuri la adresa integrității lor când ne referim la incompatibilități, contacte cu terții și așa mai departe. Acestea fiind spuse, condițiile pentru numirea și revocarea unora dintre titularii funcțiilor de conducere de la vârful parchetelor îi expune pe aceștia în mod excesiv la posibile influențe din partea executivului. Valoarea adăugată a codului de etică adoptat în anul 2005 pare a fi limitată, mai ales deoarece nu conține îndrumări concrete sau exemple despre cum ar trebui abordate anumite situații care ar putea fi problematice. În mod similar, dezvoltarea prevenției presupune ca eforturile de formare și conștientizare să fie crescute. Condițiile de desfășurare a activității sunt în ansamblu solide, judecătorii și procurorii sunt supuși unor evaluări periodice și supravegherea este asigurată de către Consiliul Superior al Magistraturii și Inspekția Judiciară. Aceste organisme trebuie să răspundă în timp real problemelor și riscurilor scoase la lumină. Din rațiuni similare, rolul și eficiența celor care ocupă funcții de conducere la vârful instanțelor și parchetelor trebuie să fie consolidate.

I. INTRODUCERE ȘI METODOLOGIE

4. România a aderat la GRECO în 1999. De la data aderării, România a fost supusă evaluărilor GRECO în cadrul primei runde (octombrie 2001), celei de-a doua (februarie 2005) și celei de-a treia (Noiembrie 2010). Rapoartele de Evaluare relevante, precum și Rapoartele de Conformitate ulterioare sunt disponibile pe site-ul GRECO (www.coe.int/greco).

5. Actuala rundă a patra de evaluare a GRECO, lansată în data de 1 ianuarie 2012, are drept temă "Prevenirea corupției cu privire la membrii parlamentului, judecători și procurori". Prin alegerea acestei teme, GRECO intră într-un domeniu neexplorat și subliniază natura multidisciplinară a mandatului său. În același timp, această temă are legături clare cu activitatea anterioară a GRECO, în special prima rundă de evaluare, care a pus un accent puternic pe independența sistemului judiciar, a doua rundă de evaluare, care a examinat în special administrația publică, și a treia rundă de evaluare, care s-a concentrat pe prevenirea corupției în contextul finanțării partidelor politice.

6. În cadrul celei de-a patra runde de evaluare, aceleași aspecte sunt analizate cu privire la toate persoanele / funcțiile evaluate, respectiv:

- principii etice, reguli de conduită și conflicte de interese;
- interzicerea sau restrângerea anumitor activități;
- declararea averilor, veniturilor, cheltuielilor și intereselor;
- implementarea regulilor aplicabile;
- conștientizare.

7. În ceea ce privește adunările parlamentare, evaluarea se concentrează pe membrii parlamentelor naționale, incluzând toate camerele parlamentului și indiferent dacă membrii parlamentului sunt numiți sau aleși. Cu privire la sistemul judiciar și alți actori din procedura pre-judiciară sau judiciară, evaluarea vizează procurorii și judecătorii, atât cei profesioniști cât și cei non-profesioniști, indiferent de tipul de instanță în care aceștia lucrează, care sunt supuși legilor și reglementărilor naționale.

8. Pentru pregătirea prezentului raport, GRECO a folosit răspunsurile la Chestionarul de Evaluare (Greco Eval IV (2015) 4E) furnizate de România, precum și alte date, inclusiv informații de la societatea civilă. În plus, echipa de evaluare a GRECO (denumită de aici înainte "GET"), a desfășurat o vizită la fața locului în România în perioada 18-22 mai 2015. GET a fost compus din dna. Natalia BARATASHVILI, consilier juridic senior, Departamentul analitic, Secretariatul Consiliului Anticorupție, Ministerul Justiției (Georgia), dna. Nina BETETTO, judecător al Curții Supreme, vicepreședinte al Curții Supreme, membră a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) (Slovenia), dl. Aurelijus GUTAUSKAS, profesor la Facultatea de Drept a Universității Mykolas Romeris și judecător al Curții Supreme (Lituania) și dl. Alvilis STRIKERIS, șeful Diviziei de planificare a politicilor, Biroul de Prevenire și Combatere a Corupției (KNAB) (Letonia). GET a fost sprijinită de Christophe SPECKBACHER din partea Secretariatului GRECO.

9. GET a discutat cu reprezentanți ai Direcției Naționale Anticorupție (unitatea de parchet specializată în astfel de infracțiuni când acestea implică, printre alții, membri ai sistemului judiciar și oficiali aleși), Agenția Națională de Integritate, Avocatul Poporului, Camera Deputaților (Comisia juridică, de disciplină și imunități), Senatul (Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări), Ministerul Justiției (Direcția Legislație, Secretariatul Strategiei Naționale Anticorupție), Consiliul Superior al Magistraturii, Institutul Național al Magistraturii, Inspekția Judiciară, Parchetul General. GET s-a întâlnit totodată cu membri ai sistemului judiciar (judecătorii și tribunale, Curtea Constituțională) și ai parchetelor din România. Finalmente, GET a vorbit și cu reprezentanți ai Uniunii Naționale a Barourilor din România, Expert Forum, Asociației pentru Implementarea Democrației, Centrului pentru Resurse Juridice, Funky Citizens, Transparency

International România, Uniunii Naționale a Judecătorilor din România, Asociației Procurorilor din România. S-a întâlnit totodată cu un reprezentant al Comisiei Europene implicat în Mecanismul de Cooperare și verificare – MCV.

10. Principalul obiectiv al prezentului raport este de a evalua eficiența măsurilor adoptate de către autoritățile române pentru a preveni corupția în rândul membrilor parlamentului, judecătorilor și procurorilor, și de a consolida integritatea acestora, atât cea percepută cât și cea reală. Raportul conține o analiză critică a situației din România, reflectând eforturile făcute de actorii implicați și rezultatele atinse dar și identificând posibile neajunsuri și făcând recomandări pentru îmbunătățiri suplimentare. Conform practicii GRECO, recomandările sunt adresate autorităților române, care trebuie să determine instituțiile / organismele relevante responsabile pentru luarea măsurilor necesare. România are la dispoziție nu mai mult de 18 luni de la data adoptării prezentului raport pentru a informa cu privire la acțiunile întreprinse ca răspuns.

II. CONTEXT

11. Diversele sondaje realizate în ultimii ani arată că nivelul de percepție a corupției în România rămâne la un nivel ridicat. Potrivit ediției 2014 a Indicelui de Percepție a Corupției publicat de Transparency International¹, cu un scor de 43 de puncte (0 corespunzând nivelului cel mai înalt de corupție iar 100 celui mai scăzut) locul României este 69 din 175 la nivel internațional. Această situație a fost stabilă în ultimii 6 ani. Potrivit ultimului sondaj de opinie Eurobarometru cu privire la corupție, publicat în februarie 2014 cu privire la cele 27 de state membre ale UE², 93% dintre respondenții români cred că fenomenul corupției este (încă) răspândit în țara lor și mai mult de jumătate dintre aceștia se consideră personal afectați de corupție în viața zilnică, o proporție raportată ca fiind în descreștere față de sondajul similar realizat în anul 2011. Studiul arată totodată că România este una dintre cele două țări în care respondenții (28% dintre aceștia) sunt de departe cei mai susceptibili să li se ceară să plătească mită sau să se aștepte acest comportament din partea lor. România este totodată caracterizată de una dintre cele două proporții maxime de respondenți care sunt incapabili să exprime o opinie cu privire la acceptabilitatea oferirii unui cadou în schimbul a ceva din partea administrației publice sau a serviciilor publice (8% față de media UE27 de 1%). 76% dintre respondenți cred totodată că legăturile dintre bani și politică sunt prea apropiate, ceea ce este sub media UE (81%). România este totodată menționată drept țara unde evoluția proporției de respondenți care cred că eforturile organelor de parchet s-au îmbunătățit este cea mai ridicată (+11%), chiar dacă mai mult de 70% dintre aceștia (aproape de media UE) încă cred că spețele de mare corupție nu sunt tratate eficient. Sondajele Eurobarometru publicate în anul 2013³, care s-au referit și la alte variabile, au arătat că România este de departe țara în care respondenții așteaptă din partea parlamentului și guvernului să facă mai mult pentru a combate corupția. De asemenea, nivelul de percepție a corupției în instituțiile politice și în serviciul judiciar era adesea printre cele mai ridicate dintre cele 27 de state evaluate. Funcționarea instituțiilor principale din România și implementarea politicilor și mecanismelor anticorupție ale acestora rămân în atenția continuă a Comisiei Europene în cadrul așa-numitului Mecanism de Cooperare și Verificare - MCV⁴. Rapoartele succesive au cerut în mod special un sistem judiciar și o urmărire penală mai eficiente în ceea ce privește afacerile de corupție, inclusiv ale oficialilor aleși.

12. Vizita la fața locului a oferit oportunitatea discutării diverselor cazuri referitoare la integritate și la acte legate de corupție care au implicat parlamentari și alți înalți oficiali, precum și judecători și procurori, care au fost aduse în fața instanței și au condus la condamnări definitive. România a pus la dispoziție cifre care arată o creștere de netăgăduit a eficienței eforturilor represive. S-a arătat că aceste eforturi trebuie acum completate cu eforturi similare pe latura preventivă.

13. Mecanismele existente pentru prevenirea corupției funcționarilor publici în general și pentru prezervarea integrității parlamentarilor s-au acumulat deseori de-a lungul anilor într-o manieră din care a rezultat un cadru legal inconsecvent și un echilibru fragil. Recent, au existat câteva încercări din partea Parlamentului de a modifica mecanismele de drept penal și de asemenea de a submina autoritatea și atribuțiile unor agenții precum Agenția Națională de Integritate și Direcția Națională Anticorupție. Asemenea încercări de obicei au eșuat datorită opoziției oportune și reacțiilor venite atât din interiorul cât și din exteriorul țării. De exemplu, în decembrie 2013, cu puțin timp înaintea intrării în vigoare a Noului Cod Penal, Parlamentul a adoptat un amendament care ar fi exclus deputații și senatorii din definiția penală a *funcționarului public* și astfel din sfera de aplicare a prevederilor cu privire la mită, trafic de influență, conflicte de interese și așa mai

¹ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

³ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm

departe. În cele din urmă, aceste amendamente au fost declarate neconstituționale în luna ianuarie 2014 întrucât contraveneau angajamentelor internaționale ale țării. Acest caz rămâne în amintire sub denumirea de "Marțea neagră". Dar uneori astfel de încercări au avut succes iar rundele anterioare de evaluare ale GRECO au documentat unele dintre acestea, spre exemplu dezincriminarea anumitor infracțiuni legate de sistemul bancar din cauza implicării unor oficiali aleși într-o serie de cazuri pendinte de fraudă financiară, reintroducerea imunității față de urmărirea penală a foștilor membri ai guvernului după închiderea procedurii de conformitate aferente primei runde de evaluare a GRECO⁵. Mai recent, în mai 2015, cu ocazia adoptării finale a legii de modificare a legislației în materia finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, a fost introdus un amendament neașteptat, care creează un regim derogatoriu problematic pentru anumite donații bănești și alte forme de susținere pentru achiziționarea de imobile pentru partidele politice (a se vedea rapoartele adoptate de GRECO privind România în cadrul procedurii de conformitate aferente rundeii a treia). În ansamblu, potrivit anumitor evaluări ale organizațiilor societății civile, la momentul vizitei la fața locului în mai 2015, aproximativ 180 de amendamente la legislația penală erau în procedură parlamentară, multe dintre acestea putând submina direct sistemul anticorupție dacă ar fi adoptate.

14. GET a notat că, drept urmare a neîncrederii menționate mai sus, există o reticență maximă a organizațiilor importante, guvernamentale sau de altă natură, implicate în politicile anticorupție, de a iniția propuneri legislative în diverse domenii, date fiind riscurile ridicate de abuzare a procesului pentru a crea deficiențe adiționale, a reduce competențele anumitor agenții care se ocupă cu aspecte legate de corupție sau pentru a legaliza / dezincrimina în parte anumite fapte sau situații. Acestea consideră că prioritatea ar trebui să fie implementarea cadrului legal existent. GET înțelege aceste preocupări dar observă că în practica zilnică o serie de mecanisme nu sunt eficiente nici măcar din perspectiva principiilor de bază: incompatibilitățile nu sunt respectate și sunt deseori confundate cu conflictele de interese, funcționarii nu sunt familiarizați cu regulile privind cadourile, există frecvent puncte de vedere divergente cu privire la consecințele regulilor existente (parțial din cauza complexității reglementărilor) și așa mai departe. S-a mai arătat în timpul discuțiilor de la fața locului că în practică parlamentarii refuză să demisioneze atunci când s-a constatat în mod formal starea lor de incompatibilitate, uneori cu concursul camerei din care fac parte, atunci când aceasta refuză executarea unui verdict judecătoresc. S-a mai menționat de asemenea că, urmare unor proceduri de constatare a incompatibilității desfășurate împotriva câtorva parlamentari care erau în același timp și primari, legea a fost modificată cu puțin timp înaintea vizitei la fața locului pentru ca aceștia să poată rămâne în funcție ca vice-primari sau membri ai consiliului local.

15. În ceea ce privește instanțele și parchetele, se pare că situația este mult diferită, deoarece prin însăși natura activităților judecătorilor și procurorilor – care formează un corp unitar al magistraților, supus unei supravegheri în ansamblu mai atente (din partea egalilor lor) – posibilele deficiențe legislative produc consecințe mai puțin însemnate. Totuși, și în privința lor vizita a arătat că percepția relativ negativă a sistemului judiciar este parțial confirmată în practică de cazurile dezvăluite în ultimii ani cu privire la judecători și procurori, uneori orchestrate de oficiali aleși și implicând figuri de rang înalt din sistemul judiciar⁶. Cultura locului de muncă nu a eradicat încă riscul practicilor corupte ocazionale tolerate de către colegi. Autoritățile anticorupție competente au început să privească în această direcție prin analiza cazurilor, a contextului în care acestea au survenit și a factorilor care au facilitat producerea lor, inclusiv deficiențele de supraveghere din partea judecătorilor și procurorilor cu funcții de conducere sau responsabilități de supraveghere.

⁵ Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că amendamentele contraveneau dispozițiilor Constituției în materia imunității membrilor Guvernului, considerând că acestea acoperă toate actele comise în calitate de membru al Guvernului, în exercițiu sau nu.

⁶ Vezi de exemplu

http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/05/21/feature-03

III. PREVENIREA CORUPȚIEI CU PRIVIRE LA MEMBRII PARLAMENTULUI

Privire de ansamblu asupra sistemului parlamentar

16. Parlamentul României este bazat pe un sistem bicameral, compus din Camera Deputaților și Senat, cu un număr nedeterminat de deputați și senatori, aleși pentru un mandat de 4 ani. Numărul maxim al deputaților și senatorilor este în prezent de 400 și 168. Ambele camere sunt alese în circumscripții electorale, prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Reguli speciale sunt aplicabile pentru un număr restrâns de parlamentari care reprezintă minoritățile naționale. În data de 24 februarie 2015 s-a hotărât revenirea din anul 2016 la votul pe listă, spre deosebire de sistemul de vot uninominal existent în prezent. Sistemul identic de alegere a celor două camere le conferă acestora aceeași legitimitate. Potrivit Constituției, fiecare cetățean cu drept de vot poate candida dacă are vârsta de cel puțin 23 de ani în cazul alegerilor pentru Camera Deputaților și de 33 de ani în cazul alegerilor pentru Senat, are cetățenia română și domiciliază în țară. Candidații pot fi propuși de către partide politice, alianțe politice sau electorale, coaliții și organizații reprezentând minoritățile naționale, sau pot fi independenți. Mandatul ia sfârșit în următoarele situații: alegeri noi, demisie, deces, pierderea drepturilor electorale prin hotărâre judecătorească, incompatibilitate.

17. Art. 69 din Constituție prevede că, în exercitarea mandatului, parlamentarii se află în serviciul poporului și că orice mandat imperativ este nul. Autoritățile explică că acest principiu este interpretat în sensul că parlamentarii reprezintă înaintea de toate interesele votanților din circumscripția lor.

Transparența procesului legislativ

18. Potrivit art. 74 din Constituție, dreptul de a iniția legislație aparține Guvernului, deputaților, senatorilor și oricărui grup de cetățeni care a strâns 100.000 de semnături ai cetățenilor cu drept de vot. Orice astfel de propunere este înaintată Camerei Deputaților sau Senatului pentru a fi înregistrată și ulterior procesată (anumite inițiative, precum cele legate de angajamentele internaționale ale României, trebuie să treacă întâi prin Camera Deputaților). După înregistrare și atribuirea unui număr, propunerile sunt scanate și publicate pe site-ul camerei în cauză, alături de o fișă a actului. Instituțiile și cetățenii pot trimite comentarii, publicate și acestea on-line și astfel disponibile tuturor. Consultările publice sub forma simpozioanelor sau dezbaterilor pot fi organizate de plen sau de comisiile responsabile pentru emiterea unei opinii. Participarea ministerelor care dețin competența materială este obligatorie. În ceea ce privește activitatea, componența, agenda și documentele de lucru, inclusiv deciziile, ale comisiilor, acestea se publică pe pagina de internet a comisiei în cauză. Ședințele plenului sunt în mod normal publice, cu excepția situațiilor în care camera în cauză decide altfel (art. 68 din Constituție). Același lucru este valabil pentru activitatea comisiilor. Ședințele plenului și, uneori, cele ale comisiilor sunt difuzate pe internet.

19. S-ar părea că transparența procesului legislativ este o zonă problematică. Discuțiile la fața locului au menționat o serie de aspecte, inclusiv faptul că, în practică, publicul se confruntă cu impedimente excesive la accesul în clădirea Parlamentului (s-a spus că persoanele trebuie să fie preluate de la intrare după o programare, chiar și pentru ONG-urile sau alte organizații acreditate), lipsește o difuzare corespunzătoare în afara canalului media intern al Parlamentului (autoritățile arată totuși că emisia se realizează în direct prin internet), există un drept discreționar excesiv al Parlamentului de a ține ședințe secrete chiar și în cazul ședințelor de plen și așa mai departe. S-a mai susținut, totodată, că înregistrarea unui proiect de către prima cameră care îl primește sau care îl inițiază nu înseamnă că acesta devine imediat public: publicul va avea acces la el numai când va fi trimis spre a doua cameră, deoarece atunci începe controlul formal dublu ("four eyes control"). Autoritățile, pe de altă parte, evidențiază că proiectele devin

disponibile publicului în termen de 3-7 zile și că aceasta este valabil de la bun început, când prima cameră este implicată. Totodată, autoritățile susțin că procesele verbale ale ședințelor sunt de obicei disponibile on-line în numai 3 zile. Indiferent care sunt rațiunile pentru aceste viziuni divergente despre nivelul real de transparență al Parlamentului, GET consideră că există un risc (uneori confirmat în practică) ca procesul să îi excludă tocmai pe aceia care pot juca un rol consultativ cu privire la calitatea și impactul legislației sau care pot manifesta preocupări în cazurile în care anumite schimbări legislative urmăresc alte interese decât binele comun. GET a fost informat că, în practică, sfatul tehnic și verificările asupra calității pe care le realizează Consiliul Legislativ – un organ consultativ al Parlamentului – sunt destul de inadecvate sau o simplă formalitate, mai ales dacă luăm în considerare numărul mare de incidente întâlnite în practică. Acest mecanism pare prin urmare să nu ofere suficiente garanții care să contrabalanseze situația de mai sus.

20. Au fost de asemenea exprimate preocupări cu privire la consecințele utilizării excesive a procedurilor de urgență pentru texte emanate de la Parlament, inclusiv acolo unde acestea au fost descrise drept exemple de manipulare legislativă, care urmăresc alte scopuri decât cele relaționate interesului general. Interlocutorii GET au confirmat că aproximativ jumătate din propunerile generate de executiv îmbracă forma ordonanțelor de urgență ale Guvernului – OUG (sau chiar majoritatea propunerilor guvernamentale, potrivit altor surse). Deși se pare că numărul acestora a scăzut de la sfârșitul procesului de aderare la UE, care a presupus multe schimbări rapide, pare a reflecta un obicei care continuă. S-ar părea că doar Avocatul Poporului poate ataca la Curtea Constituțională o ordonanță adoptată⁷, dar se pare că aceasta nu se întâmplă în practică. Se spune totodată că regulile de procedură ale camerei permit ca în orice moment să fie aplicată procedura «urgență» sau chiar «foarte urgență» pentru multe texte. GET consideră că utilizarea procedurii de urgență în Parlament trebuie să fie supusă unor criterii clare, deoarece în mod inevitabil aceste proceduri accelerate reduc timpul necesar pentru consultări și discuții, cresc ricurile cu privire la calitatea legislației și afectează transparența de ansamblu a procesului legislativ. Au fost oferite exemple de amendamente problematice, care au fost introduse într-o etapă târzie a procesului legislativ și uneori au fost adoptate în aceeași zi datorită procedurii de urgență. În aceste cazuri, Președintele poate refuza promulgarea legii și poate cere ca aceasta să fie reexaminată, dar poate face acest lucru doar o singură dată, iar Curtea Constituțională poate fi implicată, dar aceasta nu are efect suspensiv (spre deosebire de situația existentă cu câțiva ani în urmă). Autoritățile au arătat după vizită că, în ceea ce privește Senatul, Biroul Permanent decide cu privire la termene pentru toate etapele procesului de dezbatere / adoptare: acestea nu pot fi mai scurte de 5 zile pentru procedura ordinară și 3 zile pentru procedura de urgență. În ceea ce privește Camera, termenul pentru depunerea amendamentelor nu poate fi mai scurt de jumătate din termenul fixat pentru Comisia care elaborează raportul, calculat de la data la care proiectul a fost anunțat în plenul Camerei (art. 65 din Regulament). Astfel pare că aceste reguli nu sunt suficient de adecvate pentru a garanta un proces de consultare satisfăcător și oportun în toate cazurile, și în special că regulile Camerei nu conțin termene clare.

21. În lumina dezvoltărilor de mai sus și a preocupărilor exprimate în timpul vizitei de evaluare, este clar că îmbunătățirea transparenței procesului legislativ este o prioritate pentru România. Consultări corespunzătoare și implicarea publicului constituie elemente de supraveghere care pot fi importante pentru controlul asupra comportamentului parlamentarilor. Prin urmare, **GRECO recomandă îmbunătățirea transparenței procesului legislativ (i) prin dezvoltarea în continuare a regulilor privind dezbaterile, consultările și audierile publice, incluzând criterii pentru un număr limitat de circumstanțe în care să fie ținute ședințe secrete și asigurarea implementării acestora în practică; (ii) prin evaluarea practicii existente și**

⁷ O excepție de neconstituționalitate a unei ordonanțe poate fi ridicată și mai târziu, când instanțele judecă o procedură contencioasă.

revizuirea în consecință a regulilor pentru a asigura publicitatea în timp util a proiectelor legislative, amendamentelor la aceste proiecte, precum și a agendelor și rezultatelor ședințelor comisiilor, și pentru a asigura termene adecvate pentru depunerea amendamentelor și (iii) prin luarea măsurilor corespunzătoare pentru ca procedura de urgență să fie aplicată cu titlu de excepție într-un număr limitat de circumstanțe.

Remunerația și beneficii economice

22. Venitul mediu anual al populației României este de aproximativ 6.120 EUR (aprox. 4.040 EUR net). Cu privire la parlamentari, elementele de bază ale remunerației și alte beneficii sunt prevăzute de art. 38 și 41-48 din Legea nr. 96/21 aprilie 2006 cu privire la statutul deputaților și senatorilor, modificată cel mai recent în luna iulie 2013 și republicată. Acestea se referă la indemnizația lunară, care este în prezent de 1.100 EUR net, plus sporuri pentru responsabilități speciale (de ex. Președintele Senatului: 1.380 EUR); cheltuieli de cazare pentru cei care nu domiciliază în București: o sumă fixă care se ridică în prezent la aprox. 900 EUR; diurnă de deplasare (2% din venitul lunar brut). Aceștia beneficiază și de dreptul de a călători gratuit cu trenul în timpul mandatului și decontarea cheltuielilor în cazul utilizării autovehiculului propriu; Parlamentul a abandonat practica mașinilor de serviciu din cauza greutăților logistice și administrative implicate. Remunerația de mai sus este impozabilă și parlamentarii beneficiază de sistemul general de asigurări sociale și pensie (timpul cât au activat ca parlamentari se consideră vechime în funcție de conducere din această perspectivă). După terminarea mandatului, ei sunt îndreptățiți să beneficieze de drepturile de transport pentru încă 30 de zile pentru finalizarea aspectelor logistice. În timpul discuțiilor la fața locului, s-a indicat că nu există alte indemnizații de prezență.

23. Alte beneficii includ un pașaport diplomatic – care acoperă și membrii familiei potrivit regulilor interne ale camerei (e.g. art. 187 din Regulamentul Senatului). Parlamentul suportă cheltuielile de funcționare a biroului, inclusiv comunicațiile, chiria spațiului și alte cheltuieli în limita a 1.000 EUR/lună, precum și cheltuieli de personal pentru asistenți în limita a 1.000 EUR/lună (inclusiv contribuțiile sociale). Asistenții sunt angajați fie printr-un contract încheiat cu Parlamentul, fie în temeiul unei convenții civile cu parlamentarul pentru care lucrează. Până la amendamentele din anul 2013, nu exista o interdicție explicită de angajare a rudelor; art. 38 alin. 11 din Legea nr. 96/2006 prevede acum interdicția pentru parlamentari de a își angaja rude până la gradul al treilea. S-a constatat că 21 de deputați și 1 senator au încălcat normele administrative și penale discutate în par. 26 și următoarele în ultimii 3 ani, deoarece au angajat rude. Cu excepția acestei situații, GET nu a descoperit probleme majore recente cu privire la beneficiile de mai sus.

Principii etice și reguli de conduită

24. Cu privire la acest aspect, autoritățile fac referire la conținutul a diferite legi și oferă o listă lungă de extrase din: a) Constituție; b) Legea nr. 96/21 aprilie 2006 cu privire la statutul deputaților și senatorilor, modificată cel mai recent în luna iulie 2013 și republicată; c) Legea nr. 161/2003 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției; d) regulile de procedură ale celor două camere.

Constituția	Principiile generale de reprezentare (art.69); jurământul (art.70); incompatibilitățile (art.71); imunitățile (art. 72)
Legea nr. 96/2006	Capitolul III privind principii și reguli de conduită parlamentară (principiul interesului național, al legalității și buneii credințe, al transparenței, al fidelității, respectarea regulamentelor; capitolul IV privind incompatibilități, interdicția publicitară, conflictele de interese; capitolul V privind imunitățile; capitolul VI privind obligațiile, inclusiv participarea la ședințe, absențele și sancționarea acestora; capitolul VII privind drepturile

	în exercițiul mandatului parlamentar (dreptul de a fi ales în și de a alege organele parlamentare, drepturi politice specifice, modalități de exercitare); capitolul VIII privind participarea la activitățile legate de UE; capitolul IX privind exercitarea mandatului în circumscripția electorală (facilitățile, echipamentul și folosirea birourilor parlamentare, resursele disponibile, audiențele și relațiile cu cetățenii); capitolul XI privind dispoziții tranzitorii și finale.
Legea nr. 161/2003	Capitolul III privind regimul incompatibilităților; capitolul VI și art. 111 privind completarea declarațiilor de avere și interese, art. 114 privind interzicerea folosirii simbolurilor în interes privat, comercial sau publicitar, și folosirea abuzivă a informațiilor nedestinate publicității pentru sine sau pentru altul.
Regulamentul Senatului	Secțiunea 1 cu privire la imunități; secțiunea 2 privind incompatibilitățile, conflictele de interese și alte interdicții (folosirea imaginii, simbolurilor și numelui în scop privat; folosirea abuzivă a informațiilor nedestinate publicității pentru sine sau pentru altul); secțiunea 3 cu privire la jurământ, legitimație, însemn distinctiv și pașaport diplomatic; secțiunea 4 privind concedii, absențe și demisii; secțiunea 5 privind deontologia parlamentară, abateri și sancțiuni: prevederile se referă la încălcarea obligațiilor consfințite de Constituție și legea statutului, încălcări ale jurământului, încălcarea regulilor de procedură, exercitarea abuzivă a mandatului, comportament ofensator sau calomnios, absențe nejustificate.
Regulamentul Camerei Deputaților	Imunități (art. 191-195); incompatibilități (art. 196-204); exercitarea mandatului (ecusoane, legitimații, demisie și așa mai departe – art. 205-2011); absențe și învoiri (art.212); sancțiuni (art. 213-222).

25. La momentul vizitei la fața locului, un Cod de conduită pentru parlamentari se afla în fază de elaborare și GET a observat că adoptarea unui astfel de cod a constituit o cerință a Legii nr. 96/2006 (art. 14) de când a fost modificată în luna iulie 2013. Proiectul pus la dispoziția GET îmbracă forma unui amendament la legea menționată anterior, ceea ce ar face Codul o parte integrantă, ca anexă, a Legii nr. 96/2006. Intenția Parlamentului, după cum a fost informat GET, este de a adopta proiectul Codului până la sfârșitul anului. Dar adevăratele intenții ale inițiatorilor nu sunt în întregime clare din moment ce s-a afirmat totodată că viitorul cod va îmbrăca forma unui set de recomandări fără caracter obligatoriu. Aceasta contravine logicii proiectului de Cod, care prevede un mecanism de supraveghere și implementare care include și sancțiunile generale prevăzute de Legea nr. 96/2006. În ansamblu, regulile menționate de către autoritățile române, sintetizate în tabelul de mai sus, se referă la o serie de aspecte, dar numai o foarte mică parte dintre acestea au legătură cu etica sau păstrarea integrității. Un cod de conduită redactat corespunzător, care să umple anumite goluri și să nu fie redundant în raport cu prevederile legale existente, ar aduce valoare adăugată. GET a mai fost informat la fața locului că funcționarii români nu sunt obișnuiți cu codurile de etică sau de conduită și nu văd valoarea lor adăugată. GET reamintește că un astfel de risc există acolo unde codurile sunt redactate în termeni excesiv de generali și nu sunt însoțite de îndrumări concrete, exemple și alte măsuri de conștientizare a modului de gestionare a situațiilor concrete. Sau atunci când nu este clar caracterul obligatoriu al conținutului său. Proiectul de Cod preconizat a fi adoptat se referă la o serie de principii precum responsabilitatea, legalitatea, buna credință, independența, onestitatea, transparența, servirea interesului național, dar nu explică consecințele acestora. Spre exemplu, din perspectiva transparenței și obiectivității procesului legislativ, discutate în raport, sau cu privire la alte situații de risc⁸, ar fi oportunități ample pentru viitorul Cod de a aduce valoare sistemului. **GRECO recomandă (i) dezvoltarea unui cod de conduită pentru membrii Parlamentului și (ii) asigurarea existenței unui mecanism de respectare a acestuia atunci când este necesar.** Este de asemenea clar că vor fi necesare măsuri suplimentare de promovare a unui astfel de cod și de conștientizare a parlamentarilor cu privire la conduita concretă așteptată de la aceștia, ca parte integrantă a pregătirii profesionale și a celorlalte măsuri recomandate în par. 62 de mai jos.

⁸ De exemplu, a nu folosi funcția de parlamentar pentru a obține beneficii personale sau tratament preferențial, mai ales în condițiile în care foștilor parlamentari li se permite să păstreze legitimația și însemnul distinctiv după terminarea mandatului, și cel puțin senatorii și familiile acestora sunt îndreptățiți la pașaport diplomatic. Mai mult, au existat cazuri în care declarații și critici excesive făcute în public împotriva magistraților care soluționau anumite cazuri au necesitat intervenția Consiliului Superior al Magistraturii pentru a proteja reputația persoanelor implicate și a reaminti, printre altele, independența justiției.

Conflictele de interese

26. După cum s-a menționat anterior, conceptul de conflicte de interese este prezent în arsenalul românesc de măsuri de prevenire a corupției în rândul parlamentarilor și altor funcționari publici. Autoritățile au explicat că, de fapt, legislația românească definește două tipuri de conflicte de interese: conflictul de interese administrativ, definit de art. 70 din Legea nr. 161/2003 din 19 aprilie 2003 *privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției*, și conflictul de interese reglementat de art. 301 din Noul Cod Penal, care a intrat în vigoare la începutul anului 2014.

Art. 70 din Legea nr. 161/2003

"Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative."

Art. 301 din noul Cod penal

Conflictul de interese – Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act ori a participat la luarea unei decizii prin care s-a obținut, direct sau indirect, un folos patrimonial, pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori pentru un afin până la gradul II inclusiv sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică."

27. Autoritățile au mai explicat că legea nu distinge expres între conflictul de interese potențial (un funcționar are un interes personal care poate conduce la un conflict de interese cu ocazia luării unei decizii publice) și conflictul de interese actual (funcționarul are de luat o decizie care generează un beneficiu pentru acesta sau o rudă a acestuia), diferitele tipuri de situații fiind acoperite de legile susmenționate. Acestea au mai explicat că nu există un cadru legal cu privire la prevenirea conflictului de interese administrativ pentru membrii Parlamentului, cu excepția situațiilor în care aceștia ocupă funcția de membru al Guvernului. În acest caz, ei au obligația de a se abține de la emiterea oricărui document administrativ, încheierea oricărui act juridic sau participarea la luarea deciziilor care produc orice beneficiu material pentru aceștia, pentru soț sau pentru rude de gradul întâi. Aceste obligații nu se referă la emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative.

28. GET regretă absența unor explicații clare cu privire la implicațiile exacte ale prevederilor de mai sus, în special asupra parlamentarilor. În timpul discuțiilor de la fața locului, GET a observat confuzii frecvente ale interlocutorilor între subiectul incompatibilităților și cel al conflictelor de interese. De fapt, Legea nr. 96/2006 *cu privire la statutul deputaților și senatorilor* conține o prevedere administrativă cu privire la conflictele de interese, care sancționează astfel de situații (art. 19)⁹. De fapt, aceasta

⁹ Art. 19 din Legea nr. 96/2006: Conflictul de interese

(1) Fapta deputatului sau senatorului de a încălca legislația în materie privind conflictul de interese constituie abatere disciplinară și se sancționează cu diminuarea indemnizației cu 10% pe o perioadă de maximum 3 luni. Sancțiunea se aplică de către Biroul permanent al Camerei din care face parte deputatul sau senatorul.

(2) Deputatul sau senatorul se află în conflict de interese la expirarea termenului prevăzut în Legea nr. 176/2010, cu modificările ulterioare, de la data luării la cunoștință a raportului de evaluare al Agenției Naționale de Integritate, dacă în acest termen deputatul sau senatorul nu a contestat raportul la instanța de contencios administrativ. Luarea la cunoștință se face prin comunicarea raportului Agenției Naționale de Integritate, sub semnătură de primire, către deputatul sau senatorul în cauză ori, în cazul în care refuză primirea, prin anunțul făcut de către președintele de ședință în plenum Camerei din care face parte.

(3) În situația în care Agenția Națională de Integritate a finalizat un raport de evaluare privind existența unui conflict de interese a unui deputat sau senator, raportul de evaluare se comunică în termen de 5 zile de la finalizare persoanei în cauză, precum și Camerei din care aceasta face parte, în conformitate cu art. 21 alin. (4) din Legea nr. 176/2010, cu modificările ulterioare. Biroul permanent al Camerei din care face parte persoana în cauză o înștiințează de urgență pe aceasta, punându-i la dispoziție o copie a raportului.

este plasată în cadrul unui capitol care reglementează în principal incompatibilitățile și prevederile pe care ar trebui să le protejeze nu sunt specificate. Acestea fiind spuse, GET a mai observat existența art. 25 din Legea nr. 176/2010 *privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice* (...). Aceasta interzice parlamentarilor și altor oficiali să emită un act juridic sau administrativ sau să participe la luarea unei decizii / să ia o decizie contrară cerințelor legale în materia conflictelor de interese și incompatibilităților; nerespectarea acestor cerințe constituie abatere disciplinară. Ca rezultat al celor de mai sus, se pare că o definiție a conflictului de interese există, cel puțin potrivit art. 70 din Legea nr. 161/2003, chiar dacă este deocamdată limitată la interese financiare personale. Se pare de asemenea că o anumită conduită este așteptată din partea parlamentarilor, cel puțin potrivit art. 25 din Legea nr. 176/2010, și că sancțiuni administrative – precum și penale – există potrivit art. 19 din Legea nr. 96/2006 și art. 301 din Noul Cod Penal.

29. Este adevărat că ceea ce legislația nu solicită explicit este anunțarea *ad hoc* a conflictelor de interese pentru a permite o posibilă abținere de la luarea deciziei sau de la o anumită conduită. Dar faptul că autoritățile române consideră că nu există un mecanism (administrativ) pentru managementul conflictelor de interese pentru parlamentari ridică întrebări cu privire la sistemul existent, implicațiile sale și cunoașterea generală a acestor măsuri. Mai mult, interlocutorii parlamentari au arătat că nu pot avea loc conflicte de interese cu privire la parlamentari întrucât incompatibilitățile sunt reglementate de o așa manieră încât exclud orice altă activitate profesională și, prin urmare, orice conflict de interese. Aceasta nu este tocmai corect, deși lista activităților interzise este lungă; vezi capitolul următor cu privire la incompatibilități și alte restricții profesionale. GET mai amintește că asemenea conflicte pot fi generate de o gamă de activități care pot fi desfășurate în timpul mandatului, în contextul managementului resurselor parlamentare, activității în circumscripții sau activității legislative. Acestea se pot referi la interese care nu sunt direct financiare și nu sunt în mod necesar limitate la persoana parlamentarului. Mai mult, au existat cazuri în care parlamentari au fost urmăriți penal și condamnați potrivit art. 301 din Noul Cod Penal deoarece și-au angajat rude ca asistenți. De fapt, se pare că acestea sunt singurele cazuri de conflicte de interese gestionate până la data vizitei, iar aceste cazuri au fost generate de informații provenite din declarațiile de avere și interese cu privire la ocupațiile rudelor apropiate ale parlamentarilor. După vizită, autoritățile au arătat că alte cazuri au fost gestionate din perspectivă administrativă. Faptul că parlamentarii trebuie să fie conștienți cu privire la obligațiile lor – li se dă un ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese la începutul mandatului – arată că există o nevoie în România de a îmbunătăți regulile și eficiența acestora. GRECO a indicat în mod repetat necesitatea ca țările să reglementeze și cu privire la parlamentari un cadru clar cu privire la modul de prevenire a conflictelor de interese și de gestionare a acestora atunci când apar. În mod clar, România trebuie să se ocupe de acest aspect prin reglementări coerente și solide. GRECO recomandă **să fie adoptate măsuri pentru (i) a clarifica implicațiile pentru membrii Parlamentului ale prevederilor existente în materia conflictelor de interese indiferent dacă un astfel de conflict poate fi pus în lumină și de către declarațiile de avere și de interese și (ii) a extinde definiția dincolo de interesele financiare personale și (iii) a introduce o cerință de dezvăluire ad hoc atunci când un conflict între anumite interese private ale unui membru al Parlamentului poate apărea în raport cu o chestiune aflată în lucru în procedurile parlamentare – în plen sau în comisii – sau în altă activitate legată de mandatul acestuia.**

Interzicerea sau restrângerea anumitor activități

Cadouri

30. De la introducerea sistemului de declarare a averii și a intereselor prin Legea nr. 161/2003, menționată anterior, și Legea nr. 176/2010 *privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice*, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007

privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, membrii Parlamentului (și candidații la funcția de membru al Parlamentului) s-au numărat printre categoriile de persoane care au avut obligația de a depune la Agenția Națională de Integritate declarații anuale de avere și de interese (vezi secțiunea de mai jos cu privire la "Declarații de avere, venituri, cheltuieli și interese"). Aceste declarații se referă la semnatar, soțul acestuia și copiii aflați în întreținere. Formularul declarației de avere în special, care apare ca anexă la Legea nr. 176/2010, conține un capitol VI pentru declararea cadourilor, serviciilor și altor beneficii, atunci când valoarea individuală a acestora depășește 500 EUR:

*VI. Cadouri, servicii sau avantaje primite gratuit sau subvenționate față de valoarea de piață din partea unor persoane, organizații, societăți comerciale, regii autonome, companii/societăți naționale sau instituții publice românești sau străine, inclusiv burse, credite, garanții, decontări de cheltuieli, altele decât cele ale angajatorului, a căror valoare individuală depășește 500 de euro**

** Se exceptează de la declarare cadourile și tratațiile uzuale primite din partea rudelor de gradul I și al II-lea.*

31. Suplimentar față de cel de mai sus co-există un mecanism specific cu privire la cadouri, potrivit Legii nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției. Se aplică și parlamentarilor și privește orice cadouri primite la evenimente protocolare, cu excepția insignelor, decorațiilor, medaliilor și altor obiecte similare; aceste cadouri trebuie anunțate angajatorului (Parlamentul, în cazul de față) iar informația trebuie publicată anual pe site-ul instituției angajatoare¹⁰. Sistemul implică o evaluare a situațiilor individuale și prevede posibilitatea păstrării cadourilor de protocol, dar dacă valoarea acestora depășește 200 EUR, persoana care a primit cadoul îl poate păstra doar dacă plătește diferența de valoare:

Legea nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției

Art. 1

(1) Persoanele care au calitatea de demnitar public și cele care dețin funcții de demnitate publică, magistrații și cei asimilați acestora, persoanele cu funcții de conducere și de control, funcționarii publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice sau de interes public, precum și celelalte persoane care au obligația să-și declare averea, potrivit legii, au obligația de a declara și prezenta la conducătorul instituției, în termen de 30 de zile de la primire, bunurile pe care le-au primit cu titlu gratuit în cadrul unor activități de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției.

(2) Sunt exceptate de la prevederile alin. (1):

a) medaliile, decorațiile, insignele, ordinele, eșarfele, colanele și altele asemenea, primite în exercitarea demnității sau a funcției;

b) obiectele de birou cu o valoare de până la 50 euro.

Art. 2

(1) Conducătorul autorității, instituției publice sau al persoanei juridice dispune constituirea unei comisii alcătuite din 3 persoane de specialitate din instituție, care va evalua și va inventaria bunurile prevăzute la art. 1.

(2) Comisia prevăzută la alin. (1) ține evidența bunurilor primite de fiecare demnitar sau funcționar și, înainte de finele anului, propune conducătorului instituției rezolvarea situației bunului.

(3) În cazurile în care valoarea bunurilor stabilite de comisie este mai mare decât echivalentul a 200 euro, persoana care a primit bunurile poate solicita păstrarea lor, plătind diferența de valoare. Dacă valoarea bunurilor stabilită de comisie este sub echivalentul a 200 euro, acestea se păstrează de către primitor.

(4) În cazurile în care persoana care a primit bunurile nu a solicitat păstrarea lor, la propunerea comisiei prevăzute la alin. (1), bunurile rămân în patrimoniul instituției sau pot fi transmise cu titlu gratuit unei

¹⁰ GET a observat că listele cadourilor primite de către membrii Camerei în perioada 2004-2013 și de către membrii Senatului în perioada 2006-2013 (situație valabilă în octombrie 2015) sunt disponibile la <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=decl-bunuri> și <http://www.senat.ro/index.aspx?Sel=93859117-E2CD-4CB2-BA44-A9BBA42135A6>

instituții publice de profil ori vândute la licitație, în condițiile legii.

(5) Veniturile obținute ca urmare a valorificării acestor bunuri se varsă, după caz, la bugetul statului, bugetele locale sau la bugetele autorităților, instituțiilor publice ori persoanelor juridice, potrivit modului de finanțare a acestora.

Art. 3

La sfârșitul fiecărui an, autoritățile, instituțiile publice sau persoanele juridice publică lista cuprinzând bunurile depuse potrivit prezentei legi și destinația acestora, pe pagina de Internet a persoanei juridice respective ori în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a. Cheltuielile de publicare se suportă de persoana juridică din care fac parte persoanele prevăzute la art. 1.

32. GET înțelege că, în principiu, cele două mecanisme existente urmăresc scopuri diferite și specifice, adică de a reglementa cadourile primite cu ocazia evenimentelor protocolare (sistemul de declarații din anul 2004) și de a evalua posibilele variații în patrimoniul unui parlamentar pentru a asigura că nu există variații nejustificate (sistemul de declarații din anul 2007, modificat în anul 2010). GET reamintește că este important pentru o țară să aibă un cadru coerent și robust în materia cadourilor, pentru a preveni ca anumite situații să evolueze în relații corupte și să prezerveze imparțialitatea funcționarului implicat, precum și imaginea instituției sale. După cum arată lucrurile, nu există o restricție sau interdicție pentru parlamentari de a accepta beneficii de diverse tipuri, ospitalitate, tratament favorabil, susținere financiară suplimentară și așa mai departe, decât când acestea sunt legate de evenimente de protocol. Aceasta constituie o slăbiciune. Totodată, există o gamă largă de alte aspecte care rămâne nesoluționată. De exemplu, sistemul de declarații și evaluări din anul 2004 nu ia în considerare alte beneficii în afara cadourilor materiale și pare cu greu aplicabil activităților parlamentare zilnice și contactelor cu membri ai societății și ai mediului de afaceri: de fapt, listele recente publicate de către cele două camere se referă doar la cadouri primite de către un număr restrâns de parlamentari care ocupă funcții înalte, de la demnitari similari. În absența unor restricții clare cu privire la acceptarea cadourilor, această situație este problematică. Declararea cadourilor sub imperiul legii din anul 2007 este o abordare mai realistă cu privire la diferitele categorii de beneficii care sunt supuse declarării, inclusiv beneficii indirecte și în natură (dar fără validare din partea vreunui organism). În cele din urmă, coexistența acestor două regimuri legale complet diferite determină un cadru lipsit de eficiență cu privire la cadouri. Reprezentanți ai Parlamentului au indicat că în mod normal s-ar aștepta ca parlamentarii să folosească mecanismul din anul 2007 pentru a declara cadourile primite în contextul activităților lor – altele decât cele legate de protocol – dar au recunoscut în același timp că aceasta nu este o practică. Alți interlocutori au îmbrățișat o viziune contrară, potrivit căreia, în mod normal, acceptarea oricărui cadou atrage răspunderea penală potrivit dispozițiilor în materia luării de mită. Mai mult, obligațiile de declarare instituite de legea din anul 2007 nu iau în considerare bunurile primite din partea rudelor de gradul I și II: aceasta generează anumite riscuri pentru evaluarea corectă a variațiilor patrimoniale de către Agenția Națională de Integritate¹¹. GET a observat că proiectul Codului de conduită disponibil la momentul vizitei conținea un art. 10, conform căruia „*Deputații și senatorii nu vor accepta cadouri sau alte avantaje în exercițiul atribuțiilor lor, altele decât cele prevăzute în Legea nr. 251/2004.*” Acesta ar putea fi un punct de plecare bun pentru a raționaliza actualul sistem, sub condiția ca o astfel de prevedere să aibă forța juridică necesară și conceptul de “alte avantaje” să fie înțeles într-o accepțiune largă adecvată. În cele din urmă, discuțiile la fața locului au arătat că Legea nr. 251/2004 nu este suficient de cunoscută în practică. Ca rezultat, este necesară o grijă suplimentară pentru ca parlamentarii să fie conștienți de obligațiile lor cu privire la cadouri și alte beneficii și pentru a asigura eficiența sistemului. În lumina celor de mai sus, **GRECO recomandă stabilirea unui set robust de restricții cu privire la cadouri, ospitalitate, favoruri și alte beneficii pentru parlamentari și asigurarea că un astfel de sistem este înțeles și aplicat în mod corespunzător.**

¹¹ Rudele apropiate sunt în realitate persoanele cel mai probabil să facă donații mari în viața privată a cuiva. Mai mult, există un risc ca anumite forme de avantaje necuvenite de la terți să fie astfel deghizate ca donații de la astfel de rude.

Incompatibilități, activități accesorii și interese financiare

33. După cum a observat GET, incompatibilitățile și activitățile accesorii cad în ansamblu sub aceleași reguli care urmăresc de la bun început scopul de a îi exclude pe parlamentari de la o serie de funcții cu responsabilități manageriale în sectorul public și în cel privat. Nu există restricții cu privire la deținerea unor interese financiare, sub rezerva, bineînțeles, ca aceasta să nu conducă la exercitarea unor responsabilități de nivel înalt incompatibile în anumite afaceri.

34. Incompatibilitățile sunt reglementate în special în Constituție (art. 71), potrivit căreia "Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului. Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică."

35. Legea nr. 96/2006 privind statutul deputaților și senatorilor (art. 15 și 16) mai prevede următoarele categorii de funcții drept incompatibile: a) membru al Parlamentului European și orice funcție publică de autoritate așa cum este aceasta definită¹² în Legea nr. 161/2003 (art. 15); b) președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți financiare și de asigurare / reasigurare, precum și la instituții publice; c) președinte sau secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990 (...); d) reprezentant în adunărilor generale ale societăților reglementate de Legea nr. 31/1990 (...); e) manager sau membru al consiliului de administrație al regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; f) comerciant persoană fizică; g) membru al unui grup de interes economic; h) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte; i) președinte, vicepreședinte, secretar sau trezorier al federațiilor și confederațiilor sindicale; j) funcții sau activități ale persoanelor care, potrivit statutului lor, nu pot face parte din partide politice. Art. 35 alin. 3 permite deputaților și senatorilor să fie implicați în activități de predare, cercetare științifică și creație literar - artistică.

36. Răsunurile la chestionar s-au referit și la prevederile Legii nr. 161/2003, care reamintește câteva dintre principiile fundamentale enumerate în legile de mai sus și – după cum s-a menționat anterior – oferă o listă a "funcțiilor de autoritate publică". Art. 82 conține în esență aceeași listă de incompatibilități și de activități intelectuale / artistice permise ca și Legea nr. 96/2006. Prevederile finale ale Legii nr. 96/2006 abrogă explicit un mecanism al legii din anul 2003 care permitea biroului fiecărei camere să autorizeze anumite excepții (spre exemplu funcții în consiliul de administrație al companiilor publice) – art. 82 alin. 2. De asemenea, ele au mai abrogat orice altă prevedere anterioară contrară. Totuși, textele puse la dispoziția GET și versiunile originale în limba română publicate pe site-ul Parlamentului rămân nemodificate în această privință. Legea nr. 161/2003 mai conține și o altă prevedere, introdusă în anul 2004, care este absentă din Legea nr. 96/2006: aceasta permite unui parlamentar să păstreze sau să înceapă activitatea de avocat, sub condiția de a nu pleda în instanță și de a se conforma cu alte restricții, cum sunt cele privind neacordarea de consultanță în cazuri legate de corupție și așa mai departe (art. 82¹).

37. Excluderile și restricțiile de mai sus sunt de asemenea enumerate într-o anumită măsură în regulile interne ale celor două camere. De exemplu, deși Senatul a avut grijă să enumere diferitele situații menționate în lege, excluderea responsabilităților de nivel înalt din sindicate și confederații este absentă. Camera are o listă scurtă, care conține

¹² Art. 81 alin. 2 din Legea nr. 161/2003 enumeră în detaliu o varietate de funcții; în esență acestea se referă la angajări în administrația publică, subordonate funcțiilor de vârf din Executiv și autorităților locale, precum și funcții de consilier local sau județean, prefect, primar, viceprimar și așa mai departe. Lista mai conține referiri la "alte autorități și instituții publice", și funcții ai căror titulari nu pot candida în alegeri.

doar câteva incompatibilități. Dar ambele camere au o trimitere generală la orice altă excludere prevăzută de lege.

38. În esență, o situație de incompatibilitate nerezolvată conduce la terminarea mandatului în baza propriei notificări a parlamentarului adresată camerei din care face parte, urmată de o hotărâre a camerei prin care se constată situația (o comisie cu rol consultativ poate examina cazul). Incompatibilitatea poate fi rezolvată și printr-o hotărâre judecătorească definitivă care să confirme decizia de constatare a stării de incompatibilitate emisă de către Agenția Națională de Integritate (sau în absența unui recurs, înăuntrul unui termen de la data deciziei ANI) (art. 7 din Legea nr. 96/2006). GET a reținut că procedura de încetare a unei situații de incompatibilitate este reglementată în moduri diferite în diversele acte luate în considerare. Legea nr. 161/2003 se referă numai la situațiile generate de intrarea sa în vigoare și trimite la regulile interne ale camerelor pentru restul. Legea nr. 96/2006, care conține cele mai detaliate prevederi la art. 17, prevede printre altele o procedură în cazul în care un parlamentar refuză să aleagă între funcțiile în conflict, ceea ce presupune un punct de vedere din partea ANI. Apoi trimite la aplicarea regulilor interne ale camerelor pentru restul. Din cât își poate da seama GET, din reguli nu decurg consecințe coerente pentru incompatibilități. De exemplu, regulile Senatului reglementează două regimuri diferite în art. 179/181 și 182/183, dar cel din urmă – care se referă la incompatibilități apărute pe durata exercitării mandatului (când un senator începe o altă activitate în paralel) nu pare să conducă la o concluzie finală privind demisia din funcția de senator.

39. GET a reținut că situația incompatibilităților nerezolvate reprezintă o problemă majoră în România și parlamentarii au refuzat uneori să renunțe la ambele funcții aflate în conflict. Camera în cauză, se susține, a fost ea însăși uneori reticentă să ia sau să execute o decizie privind incompatibilitatea. Faptul că normele pertinente se alină în atât de multe texte diferite, între care nu se fac legăturile corespunzătoare pentru a evita redundanțele și porțițele, reprezintă de asemenea o sursă de îngrijorare, inclusiv pentru eficiența mecanismelor de rezolvare a situațiilor când acestea apar. A existat un consens larg în timpul discuțiilor de la fața locului cu privire la necesitatea stringentă a unei analize și consolidări ale diferitelor reguli. Au existat și cazuri în care o decizie care a constatat sau a confirmat o situație de incompatibilitate - chiar și atunci când a fost emisă de Înalta Curte de Casație și Justiție - nu a fost aplicată de Parlament. România trebuie să clarifice aceste aspecte pentru a restaura în mod progresiv o imagine pozitivă a instituției parlamentare, ceea ce este esențial într-o democrație. Mai mult, au fost făcute referiri la întârzierile excesive în ceea ce privește pronunțarea hotărârilor judecătorești în anumite cazuri. În combinație cu utilizarea căilor de apel și recurs, s-a întâmplat ca parlamentarul să fi părăsit deja funcția la momentul pronunțării anumitor hotărâri. GET consideră că acest aspect trebuie avut în vedere pentru a prezerva logica și scopul sistemului de incompatibilități. **GRECO recomandă (i) realizarea unei evaluări adecvate a regulilor privind incompatibilitățile, mai ales a coerenței și asigurării respectării acestora în practică, pentru a identifica rațiunile lipsei percepute de eficiență, și operarea schimbărilor necesare; (ii) identificarea modalităților pentru a accelera și asigura respectarea hotărârilor judecătorești în materia incompatibilităților.**

Contracte cu autoritățile statului

40. Nu există reguli care să restricționeze sau să interzică în mod specific unui parlamentar să încheie, direct sau printr-un intermediar comercial, contracte cu autoritățile statului. Sistemul existent potrivit Legii nr. 161/2003 *privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției* urmează logica declarării și transparenței. Formularul declarațiilor de interese, anexat Legii nr. 176/2010, menționat anterior, conține un capitol V, care solicită declararea (inclusiv pentru soțul și rudele de gradul întâi ale declarantului) tuturor contractelor, inclusiv a celor de consultanță juridică

și asistență civilă, obținute sau în derulare în timpul funcției, care implică finanțare de la bugetul public, al statului sau al administrației locale (sau din surse externe), precum și a contractelor încheiate cu societăți comerciale cu capital de stat, indiferent dacă statul este acționar majoritar sau minoritar. Același lucru este valabil pentru orice entitate economică sau organizație non-profit care se află într-o astfel de relație contractuală, la care declarantul sau persoanele legate de acesta sunt acționari sau dețin o funcție. GET consideră că sistemul existent țintește spre un nivel înalt de transparență în zona relațiilor contractuale cu statul. Acesta are potențialul de a fi un instrument puternic împotriva abuzului de putere în special pentru beneficii personale legate de afaceri, de îndată ce vor fi introduse și reguli adecvate pentru managementul conflictelor de interese ocazionale, după cum s-a recomandat anterior.

Restricții post-angajare

41. Potrivit autorităților române, nu există reguli sau restricții aplicabile în mod specific anumitor funcții sau sectoare, remunerate sau nu, după încetarea mandatului de parlamentar. GET reamintește că astfel de măsuri pot fi utile pentru a preveni anumite riscuri la adresa integrității activității parlamentare și democrației în general. Aceste măsuri pot completa în mod corespunzător regulile în materia conflictului de interese care vizează aspecte în care posibile oportunități de carieră devin preeminente în fața interesului general sau, spus mai direct, atunci când promisiunea angajării în consiliul de administrație al unei companii este făcută în schimbul sprijinului politic pentru anumite amendamente. Autoritățile au indicat după efectuarea vizitei că, din câte știu ele, nu au existat astfel de cazuri și nu au fost aduse la lumină astfel de controverse. Având în vedere cele de mai sus, ar putea fi util pentru România să realizeze un studiu pentru identificarea restricțiilor post-angajare pentru membrii Parlamentului, care pot fi necesare pentru evitarea conflictelor de interese.

Contacte cu terții și lobby

42. Același lucru este valabil în ceea ce privește contactele cu terții și alte persoane care încearcă să influențeze activitatea parlamentară și legislativă. Acest aspect nu este deocamdată reglementat și, după cum s-a menționat în cuprinsul informațiilor generale de context de la începutul prezentului raport, în practică accesul în Parlament are loc, se pare, după criterii predominant discreționare. Chiar și pentru organizații acreditate. Autoritățile au explicat că Parlamentul avea în lucru proiecte legislative cu privire la contactele cu terții și lobby la momentul vizitei. Potrivit unor studii, influențarea Parlamentului și a altor actori publici se realizează în primul rând de către entități care urmăresc obiective specifice (ONG-uri, asociații, sindicate, etc.), fără implicarea intermediarilor / profesioniștilor, dar activitatea de lobby propriu-zis se pare că este mai extinsă decât se crede în mod obișnuit.¹³ GET a reținut că în societate anumite companii implicate în lobby, relații publice și alte activități similare - inclusiv avocații și societățile de consultanță juridică - s-au organizat deja iar o asociație de lobby a fost înființată cu câțiva ani în urmă. Unii dintre acești actori au creat și un registru al entităților implicate în activități de lobby.¹⁴ Aceștia promovează o creștere a transparenței și adeziunea la un cod de conduită care pune accentul pe interzicerea recompenselor pentru oficialii vizitați, pe nevoia de respectare a regulilor aplicabile oficialului în materia restricțiilor post-angajare și pe evitarea / dezvăluirea / soluționarea conflictelor de interese și așa mai departe.¹⁵ Pe de altă parte, Parlamentul pare insuficient pregătit să răspundă cu practicile sale curente aspirațiilor de transparență ale societății românești. Mai mult, în virtutea sistemului reprezentării parlamentare adoptat de România, parlamentarii sunt solicitați să se exprime mai degrabă în interesul circumscripției lor decât să reprezinte populația sau națiunea în întregime. Legăturile puternice și prezența concretă în teren pe care le

¹³ Dr. Dana Oancea, Liviu Mihăileanu, Aurelian Horja: «Lobbying in Romania», iunie 2012: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2062175

¹⁴ See <http://www.registruldetransparenta.ro/consulta-registrul.html>

¹⁵ <http://registruldelobby.ro/en/the-ethics-code.html>

presupune acest lucru trebuie să fie avute în vedere. **GRECO recomandă introducerea de reguli privind modul în care membrii Parlamentului să interacționeze cu lobby-iști și alți terți care încearcă să influențeze procesul legislativ.**

Folosirea abuzivă a informațiilor confidențiale

43. Prevederi ale noului Cod Penal incriminează divulgarea informațiilor secrete de stat (art. 303), divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice (art. 304) și neglijența în păstrarea informațiilor (art. 305). Autoritățile române se mai referă la legislația generală în materia protecției datelor și a accesului la informații din anul 2002 (Legea nr. 182 din data de 12 aprilie 2002 privind informațiile clasificate) și normele sale de aplicare adoptate prin HG nr. 585/2002. Pe lângă acestea, măsuri preventive sunt conținute de Regulamentul Senatului: art. 185 alin. 4, care prevede că "(4) Se interzice senatorilor folosirea sau exploatarea directă ori indirectă a informațiilor care nu sunt publice, obținute în legătură cu exercitarea atribuțiilor, în scopul obținerii de avantaje pentru ei sau pentru alții.". GET a reținut că nu par să existe prevederi similare în regulile interne ale Camerei Deputaților.¹⁶ Și deși art. 304 din Codul Penal nu se limitează la dezvăluirea secretului de stat în sens strict (se referă la informații care nu sunt destinate publicității), nu acoperă situațiile în care un parlamentar ar folosi abuziv o astfel de informație în beneficiul său. După vizită, autoritățile s-au referit și la art. 12 din Legea nr. 78/2000 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, care incriminează folosirea abuzivă a informației nedestinată publicității pentru a genera un profit pentru sine sau pentru altul. România are astfel instrumentele necesare, dar ar putea dori să analizeze în continuare problema de coerență de mai sus și să se asigure că parlamentarii sunt conștienți de acoperirea vastă a Legii nr. 78/2000 în ceea ce privește folosirea abuzivă a informației oficiale. Aceasta confirmă încă o dată importanța unor eforturi suplimentare în ceea ce privește conștientizarea și formarea profesională recomandate în cuprinsul prezentului raport.

Folosirea abuzivă a resurselor publice

44. Beneficiile acordate parlamentarilor, menționate în secțiunea anterioară a raportului, cu privire la "Remunerație și beneficii economice", sunt supuse unor plafoane de cheltuieli determinate de către birourile permanente ale celor două camere. Orice depășire a plafonului se deduce din indemnizația senatorului. Dacă folosirea abuzivă a resurselor publice are natură penală, atunci se pot aplica prevederile specifice ale Codului Penal cu privire la obținerea ilegală de fonduri (art. 306), deturnarea de fonduri (art. 307), delapidare (art. 295), abuzul în serviciu (art. 297), neglijența în serviciu (art. 298). Lăsând la o parte diferitele raportări ale presei cu privire la acte criminale, presupuse sau confirmate, care au implicat parlamentari și care au fi putut afecta în cele din urmă resursele statului, GET nu a descoperit vreun aspect particular care să privească în mod special resursele făcute disponibile de către Parlament membrilor săi.

Declarațiile de avere, venituri, cheltuieli și interese

45. România a instituit un sistem ambițios de declarare a averii, veniturilor și intereselor. Cadrul legal este constituit de Legea nr. 176/2010. Se aplică unui număr mare de funcționari publici, inclusiv deputați și senatori (precum și candidaților la funcția de membru al Parlamentului). Sistemul este menit să asigure că oficialii în cauză nu obțin surse adiționale de venit ilegite și este construit să evalueze posibile variații în situația patrimonială a declaranților. Sistemul mai este gândit să asigure că declaranții se conformează anumitor obligații, spre exemplu parlamentarii care se pot afla într-o situație de incompatibilitate prin exercitarea altor responsabilități importante în sectorul public, mediul de afaceri, syndicate, etc. Astfel există două seturi de declarații. Aceste

¹⁶ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=241>

declarații sunt primite și centralizate de către o agenție creată special în acest scop, Agenția Națională de Integritate (numită de aici înainte ANI).

46. Formularul de declarare a averii elaborat de către ANI conține informații cu privire la 1) bunuri imobile; 2) bunuri mobile; 3) active financiare; 4) datorii și obligații; 5) cadouri; 6) venituri și surse ale acestora.

47. Formularul de declarare a intereselor include informații privind: 1) posturi și funcții sau implicarea în activități accesorii; 2) contracte comerciale cu autorități ale statului; 3) orice alt interes sau relație care poate crea sau creează un conflict de interese; 4) acțiuni la societăți comerciale, companii / societăți naționale, instituții de credit, grupuri de interes economic, precum și membru în asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale; 5) membru al asociațiilor profesionale sau sindicale; 6) implicarea în organele de conducere, administrare și control ale societăților comerciale, ale regiilor autonome, ale companiilor / societăților naționale, ale instituțiilor de credit, ale grupurilor de interes economic, ale asociațiilor sau fundațiilor ori ale altor organizații neguvernamentale; 7) anumite categorii de contracte semnate în nume personal sau printr-o entitate în care declarantul exercită responsabilități. Datoria declarării bunurilor și veniturilor revine familiei, soțului și copiilor aflați în întreținere ai respectivului funcționar public. Formularele sunt disponibile funcționarilor publici atât pe hârtie cât și în format electronic iar ghiduri pentru completarea acestora au fost de asemenea elaborate de ANI. Potrivit Legii nr. 176/2010, fiecare instituție trebuie să desemneze o persoană responsabilă cu implementarea dispozițiilor legale în materia declarațiilor de avere și de interese. Concret, atribuțiile persoanei desemnate includ colectarea și înregistrarea declarațiilor de avere și de interese depuse de către funcționarii vizați, depunerea unui raport și efectuarea unei verificări preliminare de formă privind respectarea formatului. Funcționarul public în cauză poate apoi să rectifice și să depună din nou declarația.

48. Declarațiile se depun anual de către funcționarul public în cauză, nu mai târziu de 15 iunie pentru anul fiscal încheiat, precum și în termen de 15 zile de la începutul sau terminarea funcției. Declarațiile sunt disponibile public, pe bază permanentă, pe site-ul ANI, care include o bază de date cu funcții de căutare, precum și pe site-ul instituției publice în care lucrează funcționarul în cauză.

49. GET este mulțumit să constate că România a înființat un mecanism ambițios de declarare a averii și intereselor funcționarilor publici, care se aplică și membrilor Parlamentului (precum și judecătorilor și procurorilor). Sistemul de informare a evoluat de la depunerea unui singur formular confidențial cu câțiva ani în urmă la un sistem de declarare în toată puterea cuvântului. Au fost adoptate măsuri care să asigure că declaranții respectă termenele de depunere și, ca rezultat, o bogăție de informații este acum disponibilă on-line, ceea ce în ansamblu concordă cu așteptările GRECO. Informațiile includ veniturile într-o formă precisă, precum și datoriile / împrumuturile, și se aplică și soției și rudelor de gradul I (copiilor). Următorul pas va consta probabil în preluarea datelor în format electronic, în locul versiunii letrice, care este apoi scanată, dar GET este în ansamblu mulțumit de sistemul descris mai sus. Ar putea inspira alte țări.

Supravegherea

50. Responsabilitatea supravegherii de zi cu zi a conduitei parlamentarilor revine în primul rând fiecărei camere, în special organelor sale centrale (Biroul Permanent, Președintele camerei), alături de comisiile de specialitate responsabile pentru aspecte de disciplină și imunități. Nu a fost raportat nici un fel de rezultat semnificativ cu privire la posibile cazuri referitoare la integritate și alte aspecte legate de corupție.

51. Agenția Națională de Integritate (ANI) este responsabilă pentru implementarea mecanismului de declarare a averilor și intereselor și pentru monitorizarea conformității

parlamentarilor în acest domeniu. Acest organism administrativ independent, format din aproape 100 de angajați, este supravegheat de un comitet compus din reprezentanți ai unor diferite entități publice și politice din România. În anul 2010, o decizie mult discutată a Curții Constituționale l-a privat de posibilitatea de a investiga averea parlamentarilor și de a publica declarațiile funcționarilor, cu excepția parlamentarilor. Urmare unor reforme și adaptări subsecvente, s-ar părea că sistemul a fost practic menținut în forma sa inițială, după cum a fost asigurat GET la fața locului. În particular, așa-numitele Comisii de cercetare a averilor, organizate pe lângă curțile de apel, au fost reintroduse ca etapă intermediară între ANI și instanțe pentru a desfășura cercetarea formală a variațiilor de avere nejustificate / suspecte. Dar și ANI are accesul său propriu la orice sursă de informare publică sau privată, inclusiv la informații financiare, pentru a își realiza verificările.

52. ANI oferă totodată asistență permanentă cu privire la completarea și depunerea declarațiilor de avere și de interese, precum și cu privire la regimul legal al incompatibilităților și conflictelor de interese (în anul 2013, spre exemplu, ANI a emis 1593 de clarificări oficiale). În plus, pe site-ul ANI este disponibilă o secțiune de întrebări și răspunsuri.

53. În timpul vizitei la fața locului, GET a reținut că eficiența și calitatea ANI sunt percepute în mod diferit în România. În timp ce unii interlocutori au lăudat existența actualului sistem în ansamblul său, alții au considerat că ANI trebuie să fie mai proactivă în funcțiunile sale, pentru a descoperi din proprie inițiativă orice caz de conflict de interese, incompatibilități, averi nejustificate și variații semnificative ale averii în ceea ce privește parlamentarii. Autoritățile române consideră că ANI acționează din oficiu în timp ce unii interlocutori ai GET susțin că cele 20 de cazuri de conflicte de interese pentru care fusese sesizată instanța la momentul vizitei au fost aduse în atenția ANI de către surse externe, determinând acțiunea Agenției. Dincolo de cerința legală ca ANI să descopere orice discrepanțe semnificative în date – spre exemplu ceea ce depășește 10.000 EUR (trei cazuri nedefinitive la momentul vizitei) – ANI nu a oferit în timpul discuțiilor cu GET informații convingătoare care să ilustreze o abordare proactivă în practică. Autoritățile române au oferit după vizită date suplimentare și actualizate pentru a demonstra eficiența ANI (vezi par. 58 pentru privirea de ansamblu). GET a reținut că în ultimii ani s-a spus uneori că ANI s-a confruntat cu presiuni nepotrivite din partea membrilor clasei politice. Chiar în săptămâna dinaintea vizitei la fața locului, un amendament care se spune că ar fi avut un potențial impact negativ a fost adoptat de Parlament dar respins de Președinte. Reprezentanții Agenției s-au referit la personalul insuficient, un aspect cu care GET nu poate fi de acord, din moment ce ANI are aprox. 100 de angajați în total (40 dintre aceștia sunt inspectori). Ceea ce este clar, totuși, este că depunerea declarațiilor în format letric, care sunt apoi scanate pentru a fi publicate, împiedică ANI să exploateze informația direct, printr-un sistem de procesare a datelor. Dată fiind cantitatea de informații gestionată de ANI (peste 5,2 milioane declarații la momentul adoptării prezentului raport, aprox. 350.000 fiind primite în fiecare an), depunerea informațiilor în format electronic ar constitui neîndoiește o îmbunătățire semnificativă, permițând ANI să dezvolte noi instrumente de lucru și de procesare a datelor. În timpul discuțiilor din plenară asupra prezentului raport, autoritățile au indicat o serie de dezvoltări recente, care par să meargă în direcția corectă.¹⁷ Pentru a sprijini supravegherea sistemului de declarare, care se aplică unui număr de categorii de funcționari publici, inclusiv parlamentari precum și judecători și procurori, care constituie preocuparea capitolelor

¹⁷ ANI dezvoltă un sistem electronic (PREVENT), menit să detecteze și să prevină conflicte de interese potențiale cu privire la procedurile de achiziții publice. Diferite baze de date, inclusiv cele privind averile și interesele, vor fi interconectate într-un mediu integrat pentru a realiza o verificare încrucișată, permițând inspectorilor să dezvolte indicatori de alertă când un conflict de interese poate apărea. Un proiect de lege privind extinderea competențelor ANI în această privință se află în prezent în Parlament.

următoare, **GRECO recomandă să fie luată în considerare (i) creșterea în continuare a capacității de procesare a datelor Agenției Naționale de Integritate; (ii) consolidarea abordării proactive a Agenției în monitorizarea declarațiilor de avere și de interese.**

Măsuri de punere în aplicare și imunitatea

54. Sancțiunea pentru informații incomplete sau inexacte poate avea natură contravențională, care presupune o amendă administrativă între 50 și 2.000 lei (aprox. 12 – 500 EUR) sau, dacă inspectorul de integritate constată elemente ale unei fapte de încălcare a legislației penale sau fiscale, acesta are obligația de a sesiza autoritățile competente. De exemplu, în cazul falsului în declarații, infracțiunilor legate de corupție, abuzului în serviciu, etc., inspectorul de integritate sesizează parchetul, iar în cazul unei posibile infracțiuni de spălare de bani, Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor. GET consideră că limitele amenzilor menționate mai sus nu sunt suficient de eficiente și disuasive în cazul în care declarantul omite informații importante într-o declarație „incompletă” sau „inexactă”. Desigur, în cazul unei declarații intenționat false sunt aplicabile sancțiunile mai aspre de drept penal, dar lui GET nu i s-au putut furniza criterii clare pentru distincția legală și practică între amenda administrativă și tratamentul penal al cazului. Autoritățile române sunt sfătuite să mențină acest aspect în atenție.

55. După cum s-a arătat, conduita parlamentarilor este reglementată în texte diferite și există astfel regimuri diferite de asigurare a respectării legii. Legea nr. 96/2006 privind statutul deputaților și senatorilor prevede o serie de sancțiuni, precum atenționarea verbală, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, îndepărtarea din sală și avertismentul scris. Acestea se aplică în cazul nerespectării oricăreia dintre obligațiile prevăzute în legea menționată și în Constituție, încălcării regulilor interne (regulamentelor) camerei în cauză, exercitării abuzive a mandatului, comportamentului ofensator sau denigrator, încălcării prevederilor legale în materia conflictelor de interese. Regulamentul Camerei Deputaților mai adaugă la enumerarea de mai sus interzicerea participării la lucrările Camerei pe o perioadă de maximum 15 zile, precum și excluderea temporară. Aceste sancțiuni disciplinare sunt aplicabile pentru încălcarea regulilor interne. Regulamentul Senatului se referă și la posibilitatea sancționării disciplinare a absențelor repetate nejustificate de la Senat; sancțiunile sunt aceleași cu cele prevăzute în Legea nr. 96/2006. În general, sancțiunile mai blânde sunt aplicate de către Președintele camerei iar cele mai severe necesită o decizie a Biroului sau a camerei.

56. Suplimentar față de cele de mai sus, o serie de mecanisme specifice de asigurare a respectării normelor sunt prevăzute de diverse legi cu privire la conflictul de interese și incompatibilități, care deseori sunt confundate între ele. Autoritățile române au considerat că toate aceste prevederi sunt aplicabile parlamentarilor. Vezi și par. 26 și următoarele, 33 și următoarele. Un conflict de interese generat de participarea la luarea unei decizii “cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese ori starea de incompatibilitate” atrage sancțiunea eliberării din funcție potrivit art. 25 din Legea nr. 176/2010, dar această prevedere aparent nu se aplică titularilor unei funcții electivă. Pe de altă parte, încălcarea regulilor privind conflictele de interese potrivit art. 19 din Legea nr. 96/2006 privind statutul deputaților și senatorilor poate atrage reducerea indemnizației parlamentarului cu până la 10% pentru o perioadă de 3 luni.

57. GET consideră că divergențele de mai sus fac ca mecanismele parlamentare de asigurare a respectării legii să fie inutil de complicate și să reprezinte o posibilă sursă de dispute juridice. România trebuie să aibă în vedere celelalte necorelări menționate mai sus, pentru a asigura existența unui sistem adecvat de asigurare a conformității cu viitoarele reguli de conduită. Din această perspectivă, cele două camere vor trebui probabil să își adapteze propriile reguli interne la dispozițiile legale în vigoare și la noile cerințe viitoare.

58. Deocamdată, Agenția Națională de Integritate (ANI) a constatat că un număr de 22 de parlamentari (21 deputați și un senator) au încălcat normele penale și administrative în materia conflictelor de interese după ce și-au angajat rude la birourile parlamentare. Beneficiile totale obținute de către rudele celor 21 de deputați și ale senatorului prin angajarea lor în fraudă prevederilor legale privind conflictul de interese de ridică la aprox. 180.000 EUR. Între 2011 și 2014, ANI a constatat averi nejustificate în valoare de 563.537 EUR în trei cazuri, privind doi deputați și un senator. Hotărârile judecătorești pronunțate în aceste cauze nu sunt încă definitive. Din anul 2009, ANI a constatat că 67 de foști sau actuali membri ai Parlamentului au încălcat prevederile legale în materia regimului legal al incompatibilităților. După vizită, autoritățile au furnizat cifre actualizate / suplimentare privind un total de 190 de cazuri care au fost declanșate de ANI începând cu anul 2008: 70 de cazuri de incompatibilități (unde constatările au rămas definitive, majoritatea membrilor Parlamentului găsiți în stare de incompatibilitate fiind eliberați din funcție); 57 de cazuri de conflict de interese administrativ; 33 de cazuri de conflict de interese penal (18 hotărâri de condamnare pronunțate de instanțe după ce cauzele au fost înaintate parchetului); 6 cazuri de averi nejustificate; 25 de cazuri în care ANI a descoperit posibile fapte penale (fals în declarații, abuz în serviciu, infracțiuni de corupție).

59. În ceea ce privește jurisdicția DNA asupra membrilor Parlamentului, următoarele cifre sunt disponibile pentru anii 2012-2014: a) 24 de cazuri în care s-a pornit urmărirea penală împotriva membrilor Parlamentului; b) 15 solicitări de încuviințare adresate ambelor camere ale Parlamentului (fie pentru urmărirea penală a membrilor Parlamentului care erau în același timp miniștri, fie pentru reținere, arestare sau percheziție); c) Parlamentul a răspuns favorabil la 9 dintre aceste solicitări. Drept rezultat, 15 membri ai Parlamentului au fost trimiși în judecată de către DNA pentru comiterea unor infracțiuni precum: luare de mită, trafic de influență, favorizarea infractorului, abuz în serviciu dacă funcționarul public a obținut un avantaj necuvenit pentru sine sau pentru altul, desfășurarea de operațiuni financiare incompatibile cu funcția, folosirea informațiilor nedestinate publicității. 16 membri ai Parlamentului au fost condamnați la pedepse cu închisoarea între 1 și 10 ani, majoritatea cu executare.

60. Imunitățile au reprezentat un subiect contencios în România de la prima rundă de evaluare a GRECO. După cum s-a arătat în Raportul de Evaluare aferent celei de-a treia runde, a existat chiar și o involuție când România a reintrodus imunitatea pentru foștii membri ai Guvernului (vezi nota de subsol 5). În prezent, art. 72 din Constituție prevede o imunitate parțială în sensul că deputații și senatorii nu pot fi reținuți, arestați și percheziționați fără consimțământul camerei din care fac parte, dar pot fi supuși urmăririi penale și judecării. Potrivit Legii nr. 96/2006 privind statutul deputaților și senatorilor, cererea pentru încuviințarea reținerii pentru 24 de ore, arestării pentru 29 de zile sau percheziționării unui deputat sau senator este înaintată de către ministrul justiției camerei din care acesta face parte. Pentru deputații și senatorii care sunt în același timp și membri ai Guvernului (sau foști membri ai Guvernului), potrivit art. 109 din Constituție, numai Camera Deputaților, Senatul sau Președintele României au dreptul de a cere urmărirea penală pentru fapte săvârșite în exercițiul mandatului acestora de membru al Guvernului. Dacă se solicită urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage după sine suspendarea din funcție. Înalta Curte de Casație și Justiție are competența de a judeca astfel de cazuri și potrivit Legii nr. 115/1999 privind răspunderea ministerială (și jurisprudența constituțională relevantă), cererile originale se transmit de către Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

61. Discuțiile la fața locului au arătat că există câteva îmbunătățiri recente în această materie, în sensul că Parlamentul și-a modificat regulile pentru a accelera luarea deciziilor cu privire la ridicarea imunității. Totuși, rămân o serie de deficiențe majore. Acestea includ absența obligației Parlamentului de a își motiva decizia și lipsa criteriilor care să asigure un tratament echitabil al tuturor parlamentarilor implicați și care să

limiteze – în primul rând – dreptul discreționar excesiv al Parlamentului de a decide într-un caz concret (discuțiile au confirmat că deciziile sunt în continuare pur politice, luate de la caz la caz.) O altă sursă de îngrijorare este că Parlamentului trebuie să i se ofere toate informațiile legate de caz; practic, aceasta înseamnă că parchetul (în general DNA) înaintează întreg dosarul, care ar putea conține informații foarte sensibile, de exemplu cu privire la alți suspecți. Au fost raportate cazuri în care dosarul a fost restituit cu sigiliul original intact, ceea ce demonstrează încă o dată caracterul arbitrar al deciziilor. În plus, atunci când parlamentarul este și fost sau actual membru al Guvernului, sunt aplicabile ambele seturi de reguli privind imunitatea și ridicarea acesteia, iar organul de urmărire penală trebuie să ceară acordul atât al Președintelui cât și al camerei în cauză. Standardele Consiliului Europei cer ca imunitățile (inviolabilitățile) să nu protejeze posibile fapte de corupție iar GRECO a cerut în mod repetat membrilor săi să își îmbunătățească legislația și practica în această materie. După cum este demonstrat de către cifrele arătate mai sus și după cum a fost în mod frecvent indicat în timpul interviurilor de la fața locului, imunitatea parlamentarilor - inclusiv dacă sunt membri ai Guvernului – rămâne o zonă problematică în România. **GRECO recomandă ca sistemul de imunități al parlamentarilor în exercițiu, inclusiv al acelor care sunt și actuali sau foști membri ai Guvernului, să fie analizat și îmbunătățit, inclusiv prin reglementarea unor criterii clare și obiective privind deciziile de ridicare a imunității și prin renunțarea la necesitatea ca organele de urmărire penală să înainteze întregul dosar.**

Formare și conștientizare

62. S-ar părea că, până în prezent, principalele eforturi în materia pregătirii și conștientizării cu privire la obligațiile parlamentarilor discutate în raport se datorează Agenției Naționale de Integritate. După cum s-a menționat anterior, ANI a emis în acest context o varietate de documente de îndrumare, dintre care unele privesc în mod special parlamentarii. Pe lângă acestea, parlamentarii nu au beneficiat niciodată de inițiative mai cuprinzătoare. Nici una dintre camerele Parlamentului nu a informat despre vreo activitate de formare profesională sau inițiativă de conștientizare în materia integrității. Lăsând la o parte persoanele de contact ale ANI din cadrul Parlamentului, care pot sfătui parlamentarii cu privire la declarațiile de avere și de interese, nici o persoană anume nu a fost desemnată pentru a consilia în materia aspectelor legate de integritate – așa-numiții "consilieri confidențiali", care pot fi contactați oricând de parlamentari. În opinia GET, aceasta este o deficiență, dacă se are în vedere aparenta lipsă de înțelegere a consecințelor regulilor existente. Mai mult, din moment ce o serie de schimbări probabil că vor avea loc urmare prezentului raport, Parlamentul va trebui să se asigure că membrii săi sunt conștienți de acestea și că le înțeleg, după cum s-a arătat și la par. 25 cu privire la un viitor cod de conduită. Prin urmare, **GRECO recomandă ca autoritatea parlamentară să înființeze pentru membrii săi (i) un sistem de consiliere prin care parlamentarii să poată solicita sfaturi în materie de integritate și (ii) să ofere formare specializată și regulată cu privire la implicațiile normelor existente și a celor care vor fi adoptate în materia prezervării integrității parlamentarilor, inclusiv viitorul Cod de conduită.**

IV. PREVENIREA CORUPȚIEI CU PRIVIRE LA JUDECĂTORI

63. În România, judecătorii și procurorii fac parte dintr-un singur corp de așa-numiți "magistrați" și, prin urmare, de multe ori cad sub incidența aceluiași reglementări privind sistemul de carieră, drepturile și obligațiile, supravegherea și așa mai departe. Capitolul de față acoperă prin urmare ambele categorii de profesioniști. Elementele care sunt specifice parchetelor, în special cu privire la organizarea ierarhică a acestora și implicațiile sale, sunt discutate în detaliu în capitolul următor.

Privire de ansamblu asupra sistemului judiciar

64. Principiile, structura și organizarea sistemului judiciar românesc sunt stabilite de Constituția României și de Legea nr. 304/2004 cu privire la organizarea judiciară, republicată¹⁸. Justiția se realizează în numele legii prin următoarele instanțe: Înalta Curte de Casație și Justiție, curțile de apel, tribunalele, tribunalele specializate, instanțele militare și judecătoriile. Parchetele sunt organizate pe lângă fiecare instanță și grad de jurisdicție. Judecătorii și procurorii formează un singur corp de practicieni numit "magistrați". În total sunt aprox. 7.800 de magistrați: 4.000 de judecători (dintre care aprox. 57% sunt femei) și 3.800 de procurori (dintre care aprox. 53% sunt femei). Curtea Constituțională a României ocupă o poziție particulară, date fiind funcțiile și compoziția sa.

Categoriile de instanțe și grade de jurisdicție

65. Înalta Curte de Casație și Justiție îndeplinește sarcinile unei instanțe supreme. Se află în capitală. Este formată din 4 secții (civilă și de proprietate intelectuală, penală, comercială și contencios administrativ și fiscal), 4 complete de 5 judecători și un complet pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. Conducerea Înaltei Curți de Casație și Justiție este asigurată de către președinte, vicepreședinte și colegiul de conducere. În toată țara există 15 curți de apel, fiecare având în jurisdicția sa o serie de tribunale, inclusiv specializate. Fiecare curte de apel este compusă din câteva secții sau, după caz, complete specializate, care se ocupă cu anumite categorii de cauze (civile, penale, comerciale; de minori și familie; de contencios administrativ și fiscal; litigii de muncă și asigurări sociale; cauze maritime sau fluviale și altele). Cele 42 de tribunale sunt prezente în fiecare județ (București fiind considerat un județ din acest punct de vedere). În raza fiecărui tribunal funcționează judecătorii. Tribunalele sunt organizate în secții și complete, similar curților de apel. Anumite tribunale pilot au fost înființate recent în domenii specializate, Tribunalul pentru minori și familie de la Brașov, Tribunalele comerciale de la Cluj, Argeș și Mureș. Există 176 de judecătorii în toată țara. În funcție de natura și numărul cauzelor, pot fi înființate secții sau complete specializate (spre exemplu cauze care implică minori și familii). Instanțele militare sunt organizate în tribunale militare (în București, Cluj-Napoca, Timișoara și Iași). Curtea Militară de Apel se află în București.

66. Fiecare instanță se află în aria de responsabilitate a unui președinte de instanță cu atribuții manageriale iar fiecare secție se află, într-o manieră similară, în aria de responsabilitate a unui președinte de secție. În cadrul fiecărei instanțe, un colegiu de conducere se ocupă cu aspectele generale care privesc funcționarea instituției. Cu excepția judecătoriilor și a tribunalelor specializate, instanțele în România au personalitate juridică.

67. Pe lângă fiecare instanță și la fiecare grad de jurisdicție funcționează un parchet corespondent, a cărui organizare reflectă sistemul instanțelor.

¹⁸ www.csm-just.ro/csm/linkuri/25_01_2007_7780_en.doc

68. Ca instituție "politico-jurisdicțională", Curtea Constituțională ocupă o poziție particulară, în afara sistemului judiciar. Curtea a fost înființată în anul 1992, după tranziția comunistă. Este compusă din 9 judecători, aleși pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi înnoit. Președintele, Senatul și Camera Deputaților numesc fiecare o treime din membri. Judecătorii sunt sprijiniți în activitatea lor de către un grup de magistrați asistenți. Curtea are o varietate de atribuții, inclusiv a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înaintea promulgării acestora, la sesizarea unuia dintre președinții celor două camere ale Parlamentului, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casați și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau 25 de senatori, precum și din oficiu; b) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului; c) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

Independența sistemului judiciar și administrarea instanțelor

69. Principiul independenței judecătorilor este consființit în Constituția României și în legi organice. Aceste texte asigură independența, imparțialitatea și inamovibilitatea judecătorilor în special, în sensul că normele nu se referă la noțiunea de magistrați (care include procurorii).

70. Constituția României prevede în art. 124 următoarele: "(1) Justiția se înfăptuiește în numele legii; (2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți; (3) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii". Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor prevede la art. 2 că "(1) Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile prezentei legi; (2) Judecătorii inamovibili pot fi mutați prin transfer, delegare, detașare sau promovare, numai cu acordul lor, și pot fi suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute de prezenta lege; (3) Judecătorii sunt independenți, se supun numai legii și trebuie să fie imparțiali; (4) Orice persoană, organizație, autoritate sau instituție este datoră să respecte independența judecătorilor."

71. Nici o persoană sau instituție nu poate da instrucțiuni judecătorilor în cauze concrete. Mai mult, judecătorii se bucură de numire pe durată nedeterminată.

72. GET a reținut totodată că una dintre atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) este de a garanta independența justiției, mai ales împotriva atacurilor de rea-credință împotriva reputației magistraților. O procedură a fost reglementată în anul 2012, cu implicarea Inspecției Judiciare, pentru a analiza astfel de situații și a permite ulterior CSM să facă o declarație publică.

Recrutare, carieră și condiții de desfășurare a activității

73. După cum s-a arătat mai sus, judecătorii și procurorii fac parte dintr-un singur corp de așa-numiți magistrați.

Cerințe de recrutare

74. Cariera magistraților este organizată de Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Admiterea în funcția de magistrat nu poate fi decât rezultatul unui concurs deschis organizat de către Institutul Național al Magistraturii (INM). Candidații sunt examinați în scris cu privire la anumite materii de drept, sunt supuși unui test de logică și trebuie de asemenea să treacă un test psihologic. Pentru participarea la concurs este necesară îndeplinirea următoarelor condiții: a) cetățenia română, domiciliul în România și capacitate deplină de exercițiu; b) licență în drept; c) fără antecedente

penale sau cazier fiscal și cu o bună reputație; d) cunoaștere a limbii române; e) apt, din punct de vedere medical și psihologic, pentru exercitarea funcției (art. 14 alin. 2 din legea sus-menționată).

75. În mod excepțional, în funcție de nevoile sistemului, judecătorii pot fi selectați printr-un concurs deschis, direct pentru anumite posturi la nivelul judecătoriilor, deschise pentru practicieni ai dreptului, precum personal specializat al instanțelor, avocați, notari, ofițeri de poliție cu educație superioară juridică, grefieri cu educație superioară juridică, etc. Aceștia trebuie să fi lucrat cel puțin 5 ani în domeniul juridic respectiv. Concursurile urmează aceleași reguli ca cele organizate pentru intrarea la INM, dar odată luat examenul, candidații trebuie să urmeze doar o anumită perioadă de pregătire și sunt numiți de către Președintele României, la propunerea CSM, la anumite judecătorii.

76. În România există un corp unic de judecători profesioniști. Odată promovați la instanțele superioare datorită activității lor, judecătorii devin mai specializați în anumite domenii, precum penal, administrativ, civil sau proprietate intelectuală.

Procedura de numire și avansarea în carieră

77. După formarea inițială și absolvirea INM, magistrații sunt numiți de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) ca magistrați stagiați. După terminarea a încă un an de activitate practică, aceștia trebuie să se înscrie pentru examenul de capacitate. Odată trecut examenul, CSM transmite o propunere Președintelui României privind numirea acestora ca magistrați. Președintele poate respinge propunerea o dată, motivat. Dacă CSM își menține propunerea, trebuie să o susțină cu explicații.

78. Magistrații stagiați își încep cariera cu o numire la judecătoria. Magistrații stagiați sunt parte a corpului magistraților și sunt supuși drepturilor și obligațiilor generale ale profesiei.

79. Autoritățile române au indicat că orice avansare în carieră a unui magistrat poate avea loc numai după promovarea cu succes a examenului sau concursului organizat de CSM prin INM, și cu respectarea condițiilor prevăzute de lege (art. 42-56 din Legea nr. 303/2004): evaluarea documentației, interviu cu plenul CSM, examinarea scrisă. Acestea sunt organizate anual la nivel național, urmare unui anunț public al locurilor vacante și al concursului, sau în orice alt moment, în funcție de nevoi și de numărul de posturi vacante care trebuie ocupat. Alte condiții includ calificativul „foarte bine” la ultima evaluare și condițiile de vechime în funcție – 5, 6, 8 sau 12 ani, după caz. Aceste condiții sunt aplicabile și promovării în funcțiile de președinte sau vicepreședinte al diferitelor instanțe și tribunale, inclusiv curtea de apel și Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ).

80. GET a reținut că numirile în toate funcțiile de conducere de la instanțe și parchetele organizate pe lângă acestea se fac pentru un mandat de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată. Hotărârile sunt luate de către CSM pentru funcțiile mai înalte din instanțe (președinte sau vicepreședinte). Pentru funcțiile mai puțin înalte (șef de secție, etc.) este nevoie de o propunere a președintelui instanței în cauză, iar pentru numirea în funcția de judecător al ÎCCJ, colegiul de conducere al ÎCCJ emite o opinie preliminară (art. 49). Pentru funcțiile de conducere înalte din parchete, este necesară o propunere din partea Procurorului General, iar pentru cele mai puțin înalte o propunere din partea procurorului șef în cauză (art. 50). Numirea în toate funcțiile de conducere din cadrul ÎCCJ – pentru 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o dată – se face de către Președintele României la propunerea CSM; acesta poate refuza propunerea numai prin hotărâre motivată (art. 52 și 53) iar rolul său în această procedură este mai degrabă formal¹⁹. Avansarea în funcțiile cele mai înalte din parchete și câteva din unitățile

¹⁹ Autoritățile române au arătat că a existat doar un singur astfel de caz (în anul 2009) când Președintele a refuzat să numească un candidat.

specializate este reglementată de art. 54 și de fapt urmează o logică diferită, care este analizată în capitolul referitor la procurori, mai jos.

Evaluarea performanței judecătorului

81. Potrivit legii, judecătorii și procurorii sunt supuși unei evaluări periodice la fiecare 3 ani, potrivit art. 39 și următoarele din Legea nr. 303/2004. Sistemul a devenit operațional în anul 2007. Un format al evaluării este anexat la lege. Acesta vizează dezvoltarea personală a evaluatului, felul în care se raportează la activitate, conduita sa generală, inclusiv calități personale și atitudinea față de ceilalți. Finalmente, se referă la gradul de respectare a condului de conduită al magistraților. Aceste evaluări sunt realizate de către o comisie înființată la nivelul fiecărei curți de apel și parchet organizat pe lângă acestea, pe baza deciziei emise de CSM. O procedură specifică se referă la evaluarea membrilor Înaltei Curți de Casație și Justiție.

82. GET consideră binevenită existența unor astfel de evaluări și faptul că ele permit luarea în considerare a respectării codului de conduită. România are încă o experiență limitată cu acest proces din moment ce deocamdată au avut loc doar două runde de evaluare (la momentul vizitei la fața locului) și acestea o dată la fiecare 3 ani. Evaluările iau în calcul performanța calitativă și cantitativă, dar s-ar părea că art. 37 pune un accent excesiv pe criteriul cantitativ, inclusiv numărul hotărârilor care au fost atacate / casate. GET exprimă preocuparea că astfel de criterii pot spre exemplu încuraja judecătorii și procurorii să privilegieze în mod excesiv dosarele simple în detrimentul cauzelor mai complexe, inclusiv cauzele penale în materie de corupție. România ar putea dori să țină acest aspect în atenție. Mai mult, așa cum GET a fost informat la fața locului, inclusiv de către CSM, sistemul evaluărilor a dus în practică la obținerea de către 98% dintre evaluați a calificativului maxim, dată fiind importanța acestui criteriu pentru avansarea în carieră. În cazul procentului rămas, se pare că evaluările au fost contestate. GET a auzit că CSM ia măsuri pentru îmbunătățirea situației și creșterea credibilității evaluărilor, mai ales printr-o analiză a criteriilor pentru avansarea în carieră.

Transferul unui judecător

83. Orice decizie privind mobilitatea unui magistrat (transfer, detașare temporară, etc.) poate fi luată numai cu acordul CSM și cu respectarea condiției prevăzute de art. 57 din Legea nr. 303/2004. Persoana în cauză – indiferent că este judecător sau procuror – trebuie să își dea consimțământul în scris către CSM (art. 58 din Legea nr. 303/2004).

Încetarea activității și eliberarea din funcție

84. Eliberarea din funcție este reglementată de art. 65 din Legea nr. 303/2004, pentru următoarele cazuri: a) demisie; b) pensionare, potrivit legii; c) transfer într-o altă funcție, în condițiile legii; d) incapacitate profesională; e) ca sancțiune disciplinară; f) condamnarea și amânarea aplicării pedepsei dispuse printr-o hotărâre definitivă; f¹) renunțarea la urmărirea penală și renunțarea la aplicarea pedepsei dispuse printr-o hotărâre definitivă, dacă s-a apreciat că nu se impune menținerea în funcție; g) încălcarea dispozițiilor art. 7 cu privire la interdicțiile suplimentare exprese (e.g. desfășurarea activității de arbitru, implicarea în afaceri printr-un intermediar); h) nepromovarea examenului de intrare în carieră; i) neîndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 14 alin. (2) lit. a), c) și e) (vezi mai sus condițiile de recrutare).

85. Eliberarea din funcție a unui magistrat este hotărâtă de către CSM, cu aprobarea formală prin decret a Președintelui României. Eliberarea din funcție a judecătorilor și procurorilor stagiați ține de resortul exclusiv al CSM. Un regim special este aplicabil judecătorilor și procurorilor militari.

86. Hotărârile CSM menționate mai sus trebuie să fie motivate și se pot contesta la CSM pe motive de drept și ulterior la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Salarii și beneficii

87. Salariul magistraților are în vedere nivelul instanței / parchetului, funcția efectivă ocupată (nivel de conducere sau de execuție) și vechimea acestora. Un judecător sau procuror la începutul carierei primește un salariu anual brut de aprox. 12.800 EUR. Un judecător al Înaltei Curți de Casație și Justiție are un salariu anual brut de aprox. 48.300 EUR iar un procuror general cu vechime aprox. 34.300 EUR (la cursul de schimb oficial valabil în perioada februarie / martie 2015). Alte beneficii includ, potrivit Legii nr. 303/2004: pensie specială egală cu 80% din ultimul salariu (art. 82); concediu de odihnă plătit (art. 79 alin. 1); decontarea cheltuielilor de transport (art. 80); indemnizație pentru pensionarea sau eliberarea din funcție pentru motive neimputabile (art. 81). Potrivit OG nr. 27/2006: decontarea chiriei (art. 23) sau dreptul la locuință de serviciu (art. 25 alin. 1); dreptul la tratament medical, medicamente și proteze gratuite (art. 25 alin. 1); pensie de urmaș în beneficiul copiilor (art. 28); diurnă și decontarea cheltuielilor de transport și chirie pentru cei delegați sau detașați la un loc de muncă din afara localității de domiciliu (art. 13).

88. GET consideră că remunerația și beneficiile de mai sus contribuie, prin nivelul lor, la reducerea riscului de corupție în rândul judecătorilor și procurorilor. Discuțiile la fața locului au demonstrat și ele că există percepția unui statut material de invidiat al magistraților.

Managementul cauzelor și procedura judiciară

Repartizarea dosarelor

89. Potrivit prevederilor art. 11 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, *„Activitatea de judecată se desfășoară cu respectarea principiilor distribuirii aleatorii a dosarelor și continuității, cu excepția situațiilor în care judecătorul nu poate participa la judecată din motive obiective.”* Discuțiile la fața locului au evidențiat că, în practică, odată ce un caz a fost transmis secției competente a instanței, acesta este distribuit aleatoriu de către un sistem computerizat, care are în vedere o distribuție echitabilă a dosarelor și alte criterii. GET a fost informat că au existat alegeri ocazionale privind utilizarea abuzivă a sistemului, inclusiv în scopuri criminale, de către persoane care au reușit să înțeleagă algoritmul IT folosit, spre exemplu pentru a se asigura că un anumit judecător va soluționa un anumit caz. Dar în ansamblu, se pare că distribuția aleatorie este dominantă în practică.

90. GET a mai remarcat că art. 71 din Codul de procedură penală prevede posibilitatea strămutării cauzei „atunci când există o suspiciune rezonabilă că imparțialitatea judecătorilor instanței este afectată datorită împrejurărilor cauzei, calității părților ori atunci când există pericol de tulburare a ordinii publice”. Strămutarea către o altă instanță se hotărăște de către Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la curțile de apel și de către curtea de apel competentă cu privire la judecătorii și tribunale. Există garanții împotriva strămutărilor necuvenite (de exemplu, este necesară o hotărâre judecătorească formală pronunțată în ședință publică). GET consideră că acesta este un instrument util de transferare a cauzelor de exemplu atunci când imparțialitatea trebuie apărată într-un caz sensibil care implică persoane cu un potențial ridicat de influență într-o anumită zonă geografică.

Principiul celerității activității jurisdicționale

91. Legea garantează în principiu celeritatea soluționării cauzelor. Potrivit art. 10 din Legea nr. 304/2007 privind organizarea judiciară, "Toate persoanele au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, de către o instanță imparțială și independentă, constituită potrivit legii." După cum s-a indicat mai sus, evaluările anuale acordă și ele o atenție sporită acestui aspect. Potrivit anumitor cifre disponibile în România, proporția de magistrați raportat la ansamblul populației este considerată mare, ceea ce ar trebui să limiteze riscul întârzierilor, deși România s-a confruntat și cu anumite întârzieri.

Publicitatea ședințelor de judecată

92. Procedurile judiciare sunt publice. Principiul publicității ședințelor de judecată este consfințit în Constituție (art. 127 – Caracterul public al dezbaterilor: "Ședințele de judecată sunt publice, în afară de cazurile prevăzute de lege. Pronunțarea hotărârilor se face în ședință publică, cu excepția cazurilor prevăzute de lege."). Garanții suplimentare sunt prevăzute în Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, în special art. 12: "Ședințele de judecată sunt publice, în afară de cazurile prevăzute de lege. Pronunțarea hotărârilor se face în ședință publică, cu excepția cazurilor prevăzute de lege."

93. În ceea ce privește cauzele civile, potrivit Codului de procedură civilă, Titlul preliminar, Capitolul II – Principiile fundamentale ale procesului civil, art. 17 – Publicitatea, "Ședințele de judecată sunt publice, în afară de cazurile prevăzute de lege." Potrivit art. 176 din același cod, actul de procedură este nul când sunt încălcate regulile cu privire la publicitate. Excepțiile sunt prevăzute în art. 213 și includ situații în care dezbaterile publice ar aduce atingere moralității, ordinii publice, intereselor minorilor, vieții private a părților sau intereselor justiției. Totuși, chiar și în aceste cazuri, părțile, reprezentanții lor, cei care îi asistă pe minori, apărătorii părților, martorii, experții, traducătorii, interpreții și alte persoane al căror acces este permis de instanță, au acces la ședință.

94. În ceea ce privește cauzele penale în special, Codul de procedură penală prevede în art. 352 publicitatea ședințelor de judecată. Art. 281 prevede sancțiunea nulității absolute pentru încălcarea principiului publicității, cu excepția situației în care "judecarea în ședință publică ar putea aduce atingere unor interese de stat, moralei, demnității sau vieții intime a unei persoane, intereselor minorilor sau ale justiției." Instanța poate decide, la cererea procurorului, a părților sau din oficiu ca ședința să nu fie publică pentru tot cursul sau pentru o anumită parte a judecării cauzei. Prevederi adiționale reglementează în detaliu aceste aspecte.

Principii etice și reguli de conduită

95. Autoritățile române se referă la Titlul IV – Răspunderea judecătorilor și procurorilor, conținut în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, potrivit căruia aceștia răspund civil, administrativ și penal pentru acțiunile lor. Art. 99 enumeră o serie de comportamente specifice care constituie abateri disciplinare: a) manifestările care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, săvârșite în exercitarea sau în afara exercitării atribuțiilor de serviciu; b) încălcarea prevederilor legale referitoare la incompatibilități și interdicții privind judecătoria și procurorii; c) atitudinile nedemne în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, celălalt personal al instanței sau al parchetului în care funcționează, inspectori judiciari, avocați, experți, martori, justițiabili ori reprezentanții altor instituții; d) desășurarea de activități publice cu caracter politic sau manifestarea convingerilor politice în exercitarea atribuțiilor de serviciu; e) refuzul nejustificat de a primi la dosar cererile, concluziile, memoriile sau actele depuse de părțile din proces; f) refuzul

nejustificat de a îndeplini o îndatorire de serviciu; g) nerespectarea de către procuror a dispozițiilor procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea; h) nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor ori întârzierea repetată în efectuarea lucrărilor, din motive imputabile; i) nerespectarea îndatoririi de a se abține atunci când judecătorul sau procurorul știe că există una din cauzele prevăzute de lege pentru abținerea sa, precum și formularea de cereri repetate și nejustificate de abținere în aceeași cauză, care are ca efect tergiversarea judecății; j) nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter, precum și a altor informații de aceeași natură de care a luat cunoștință în exercitarea funcției, cu excepția celor de interes public, în condițiile legii; k) absențe nemotivate de la serviciu, în mod repetat sau care afectează în mod direct activitatea instanței ori a parchetului; l) imixtiunea în activitatea altui judecător sau procuror; m) nerespectarea în mod nejustificat a dispozițiilor ori deciziilor cu caracter administrativ dispuse în conformitate cu legea de conducătorul instanței sau al parchetului ori a altor obligații cu caracter administrativ prevăzute de lege sau regulamente; n) folosirea funcției deținute pentru a obține un tratament favorabil din partea autorităților sau intervențiile pentru soluționarea unor cereri, pretinderea ori acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal reglementat pentru toți cetățenii; o) nerespectarea în mod grav sau repetat a dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor; p) obstrucționarea activității de inspecție a inspectorilor judiciari, prin orice mijloace; q) participarea directă sau prin persoane interpuse la jocurile de tip piramidal, jocuri de noroc sau sisteme de investiții pentru care nu este asigurată transparența fondurilor; r) lipsa totală a motivării hotărârilor judecătorești sau a actelor judiciare ale procurorului, în condițiile legii; s) utilizarea unor expresii inadecvate în cuprinsul hotărârilor judecătorești sau al actelor judiciare ale procurorului ori motivarea în mod vădit contrară raționamentului juridic, de natură să afecteze prestigiul justiției sau demnitatea funcției de magistrat; ș) nerespectarea deciziilor Curții Constituționale ori a deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursurilor în interesul legii; t) exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență.

96. În plus, un Cod de etică pentru judecători și procurori a fost adoptat de către Consiliul Superior al Magistraturii, printr-o hotărâre din anul 2005, publicată în Monitorul Oficial (și astfel comunicată publicului). Acest document de 3 pagini conține 7 capitole care se referă la: a) dispoziții generale (care prevăd printre altele obligația ca evaluările anuale să se realizeze în conformitate cu Codul); b) independența justiției (obiectivitatea și imparțialitatea, neutralitatea politică, participarea permisă la publicații și societăți academice, etc.); c) promovarea supremației legii (evitarea comportamentelor discriminatorii și respectarea demnității celorlalți, etc.); d) exercitarea îndatoririlor profesionale (competență și onestitate, celeritatea soluționării cauzelor, solemnitate și imparțialitate, nedezvăluirea informațiilor sau documentelor confidențiale, obligația celor cu funcții de conducere de a aloca resursele într-o manieră eficientă, buna administrare, etc.); e) demnitate și onoare (necompromiterea demnității, relații corecte cu restul colectivului, nepunerea la îndoială a soluțiilor pronunțate de colegi, abținerea de la orice activitate contrară imparțialității, onoarei și legii); f) activitățile incompatibile (alte funcții în sectorul public sau privat, neparticiparea în jocuri de tip piramidal, activități generatoare de conflicte de interese).

97. GET consideră binevenită existența unui cod de etică / conduită pentru magistrați. Observă totodată că și în ceea ce privește judecătorii și procurorii, există o tendință în România de a reglementa o multitudine de standarde care arată impresionant pe hârtie dar par a fi construite fără o logică sau o articulare atotcuprinzătoare. Codul de etică deseori repetă conținutul Statutului judecătorilor și procurorilor, dar valoarea sa adăugată nu este evidentă. Multe dintre principiile pe care le transmite sunt redactate în termeni exagerat de largi, uneori cu redundanțe semnificative. De exemplu, conceptul de imparțialitate este prezent de trei ori fără a fi explicat sau exemplificat. În același timp, Codul se referă la anumite aspecte specifice: de exemplu, conține o interdicție cu privire

la participarea la scheme piramidale, în timp ce nu spune dacă se așteaptă din partea magistraților – într-un sens larg – să adopte și în viața privată o conduită care să nu păteze imaginea instituției judiciare (vezi totodată problema forumurilor și blogurilor privind sistemul judiciar la par. 108). Codul se mai referă la nevoia de respectare a incompatibilităților, care sunt de multe ori confundate în România cu conflictele de interese – ceea ce poate conduce la sancțiuni imediate. Totuși, statutul Codului nu este pe deplin clar și s-ar părea că până în prezent nu a condus la măsuri disciplinare, nici măcar un avertisment sau o mustrare, deși uneori conține obligații și interdicții precise, inclusiv unele care sunt deja sancționabile potrivit legii. GET a mai reținut că există o percepție în România potrivit căreia tot ce este ne-etic este și ilegal (și viceversa); o asemenea abordare subminează importanța de a învăța ceea ce este corect și greșit. După cum s-a arătat mai sus cu privire la parlamentari, profesioniștii și practicienii români nu văd întotdeauna utilitatea regulilor de conduită. Una dintre explicații poate fi abordarea neadecvată pe care o adoptă aceste documente iar Codul de etică susmenționat este un astfel de exemplu: combină referințe la principii generale – dar fără a oferi îndrumare suplimentară – cu anumite interdicții specifice, după cum se poate vedea mai sus. În comentariile ulterioare, autoritățile române au subliniat că acest cod de etică, contrar normelor din Statut, nu poate conduce la sancțiuni. Prin urmare, deoarece scopul Codului este de a oferi îndrumare, GET consideră că acesta ar trebui să clarifice standardele existente – inclusiv cu privire la abținere (vezi mai jos) și nu să adauge unele noi. În acest context, ar fi util să fie exploatată mai mult practica disciplinară și alte exemple concrete pentru complinirea Codului. Aceasta ar oferi totodată o oportunitate pentru a atrage atenția asupra conținutului unor astfel de decizii, care nu sunt strânse laolaltă și nici ușor accesibile prin baza de date on-line a hotărârilor CSM. În comentariile cele mai recente, autoritățile se referă la un proiect olandezo-român care urmărește să creeze o rețea de consilieri de integritate și o platformă de etică pentru a face jurisprudența în materie disciplinară disponibilă practicienilor și publicului. GET consideră binevenite aceste inițiative, care pot susține îmbunătățiri și în ceea ce privește Codul. De asemenea, după cum se arată mai jos (vezi par. 114), Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) trebuie să răspundă mai bine anumitor riscuri și să consolideze, printre altele, activitatea sa analitică; rezultatul unei astfel de activități ar putea, și el, să contribuie la analiza Codului. **GRECO recomandă completarea Codului de etică al judecătorilor și procurorilor în așa manieră încât să ofere îndrumare potrivită în special cu privire la conflictele de interese (e.g. exemple, tipuri), incompatibilități și activități accesorii, imparțialitate și alte aspecte relaționate acestora (incluzând mai ales acceptarea cadourilor și a altor avantaje, conduita în viața privată).**

Conflictele de interese

98. Magistrații trebuie să se conformeze regulilor și principiilor generale privind conflictele de interese descrise cu privire la parlamentari, inclusiv obligația de a își declara anual averea, interesele și veniturile, precum și sancțiunile aplicabile potrivit art. 310 din noul Cod penal. După cum s-a arătat deja, sistemul existent nu specifică clar cum trebuie gestionate conflictele de interese, mai ales în cazul conflictelor de interese potențiale sau atunci când acestea apar punctual. Magistrații sunt bineînțeles supuși regulilor cu privire la abținere și recuzare (care se referă de fapt la incompatibilități), după cum se arată în paragrafele următoare. Unele dintre aceste norme pot conține un temei general de abținere a judecătorului sau procurorului sau de recuzare de către părți, de exemplu art. 61 alin. 1 lit. f), care se referă la orice situație în care obiectivitatea magistratului poate fi afectată. Conceptul de conflicte de interese este un subiect încă nou în România și GET consideră că merită a fi promovat prin Codul de etică și formare profesională suplimentară precum și eforturi de conștientizare, după cum se recomandă în acest raport pentru toți magistrații.

Interzicerea sau restrângerea anumitor activități

Incompatibilități și activități accesorii

99. Incompatibilitățile și activitățile accesorii sunt reglementate prin Legea nr. 161/2003 *privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției* (art. 101 și următoarele). Această lege prevede că funcția de judecător și procuror este incompatibilă cu orice funcție publică sau privată cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior. Judecătorilor și procurorilor le este totodată interzis să desfășoare activități de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură. Nu pot să aibă calitatea de asociat, membru în organele de conducere, administrare sau control la societăți civile, societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare sau financiare, companii naționale, societăți naționale ori regii autonome. Prevederile interzic desfășurarea de activități comerciale, direct sau prin persoane interpușe sau deținerea calității de membru al unui grup de interes economic. Mai mult, magistrații nu pot fi membri ai vreunui partid politic și nu pot desfășura nici o activitate politică. Potrivit art. 110, aceste prevederi se aplică și membrilor Curții Constituționale, deși în mod curios majoritatea acestora sunt de obicei numiți politic și uneori politicieni cunoscuți. Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale nu se referă la acest aspect ci numai la incompatibilitatea cu orice altă funcție publică sau privată.

100. Incompatibilități și excluderi profesionale / ocupaționale similare se regăsesc în Legea nr. 303/2004 cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor (art. 5 și următoarele). Există totuși anumite diferențe: de exemplu, magistraților li se permite să fie implicați în activități comerciale ca acționari sau chiar asociați în contextul legii privind privatizarea în masă, și pot fi totodată membri ai societăților științifice sau academice precum și în orice persoană juridică de drept privat fără scop patrimonial. În același timp, interdicția de a desfășura orice activitate comercială, direct sau prin persoane interpușe, conținută de Legea nr. 161/2003, nu mai apare în Legea nr. 303/2004. După cum s-a arătat mai sus, există redundanțe și incoerențe în regimul incompatibilităților și al altor excluderi ocupaționale aplicabile judecătorilor și procurorilor. Deși principiul care statuează incompatibilitatea cu orice ocupație publică sau privată pare a fi numitorul comun, faptul că această regulă este tradusă în feluri diferite face cadrul legal inutil de complex. România ar putea dori să asigure o coerență sporită a actualului cadru legal privind incompatibilitățile și activitățile accesorii pentru judecători și procurori.

Recuzarea și abținerea

101. Magistrații trebuie să se conformeze cerințelor Legii nr. 161/2003 *privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției* (art. 105). Aceasta stabilește cerințe obiective, obligând în principiu un judecător sau procuror să se abțină de la orice procedură care îi implică soțul sau rude până la gradul al IV-lea inclusiv. Legea face de asemenea trimitere la aplicabilitatea diferitelor prevederi privind incompatibilitățile, abținerea sau recuzarea, conținute de Codul de procedură penală (art. 64-67), Codul de procedură civilă (art. 41-43). De exemplu, potrivit Codului de procedură penală, un judecător este considerat într-o situație de incompatibilitate într-o varietate de situații, inclusiv dacă a) a fost reprezentant sau avocat al unei părți ori al unui subiect procesual principal, chiar și în altă cauză; b) este rudă sau afin, până la gradul al IV-lea inclusiv, ori se află într-o altă situație dintre cele prevăzute la art. 177 din Codul penal cu una dintre părți, cu un subiect procesual principal, cu avocatul ori cu reprezentantul acestora; c) a fost expert sau martor, în cauză; d) este tutore sau curator al unei părți sau al unui subiect procesual principal; e) a efectuat, în cauză, acte de urmărire penală sau a participat, în calitate de procuror, la orice procedură desfășurată în fața unui judecător sau a unei instanțe de judecată; f) există o suspiciune rezonabilă că

imparțialitatea judecătorului este afectată. Mai mult, judecătorii care sunt soți, rude sau afini între ei, până la gradul al IV-lea inclusiv, ori se află într-o altă situație dintre cele prevăzute la art. 177 din Codul penal nu pot face parte din același complet de judecată. În plus, judecătorul care a participat la judecarea unei cauze nu mai poate participa la judecarea aceleiași cauze într-o cale de atac sau la rejudicarea cauzei după desființarea ori casarea hotărârii. Motivele de excludere prevăzute de art. 64 alin. (1) lit. a) - d) și f) se aplică și procurorului și organului de cercetare penală.

102. Un judecător sau procuror care se află într-una dintre situațiile de mai sus are obligația de a îl informa pe președintele instanței sau, după caz, pe procurorul care supraveghează urmărirea penală sau pe procurorul ierarhic superior în sensul că se abține de la a participa la procesul penal în cauză. Recuzarea judecătorului sau procurorului poate fi cerută pentru aceleași motive de către oricare dintre părți, subiectul procesual principal, precum și de către procuror împotriva judecătorului.

Cadouri

103. Autoritățile române se referă la diferitele seturi de dispoziții discutate deja în capitolul precedent referitor la parlamentari (vezi par. 30 și următoarele). Acestea prevăd obligația declarării anuale a tuturor cadourilor a căror valoare individuală depășește 500 EUR (potrivit regimului declarațiilor de avere și de interese). S-au făcut referiri și la Legea nr. 251/2004 privind unele măsuri referitoare la bunurile primite cu titlu gratuit cu prilejul unor acțiuni de protocol în exercitarea mandatului sau a funcției. Nici unul dintre aceste acte normative nu interzic primirea cadourilor iar Codul de etică discutat anterior nu se referă la cadouri. Reprezentanți ai judecătorilor și procurorilor cu care s-a întâlnit GET au considerat că nici un cadou (spre exemplu un tablou oferit de un avocat cu ocazia unei recepții oficiale) nu ar fi acceptabil, în primul rând datorită obligației de imparțialitate. Un practician s-a referit la o interdicție în principiu, cu excepția cadourilor de protocol. Deși GET apreciază acest standard înalt de integritate, discuțiile au sugerat că gradul de conștientizare a normelor existente și a implicațiilor lor exacte trebuie să fie îmbunătățit și că este necesară o îndrumare suplimentară prin Codul de etică, inițiative de conștientizare, etc., după cum s-a recomandat în acest raport.

Restricții post-angajare

104. Autoritățile române au arătat că nu există legi sau reguli care să prevadă o interdicție strictă și generală a magistraților eliberați din funcție de a se implica în alte activități, remunerate sau nu. Singura restricție existentă, potrivit art. 106 din Legea nr. 161/2003, se referă la o limitare temporară pentru judecătorii și procurorii care au devenit avocați. Astfel, un fost judecător care devine avocat nu poate pune concluzii la instanța unde a funcționat, timp de 2 ani de la încetarea calității de judecător. În mod similar, un procuror care devine avocat nu poate acorda asistență juridică la organele de urmărire penală din localitatea unde a funcționat. Discuțiile purtate la fața locului de către GET au sugerat că vasta majoritate a magistraților își desfășoară activitatea până se pensionează, deoarece condițiile materiale sunt considerate suficient de atractive pentru a preveni tentațiile legate de promisiunea unei slujbe în sectorul privat în schimbul unei hotărâri favorabile. România pare de asemenea să fie ferită de anumite fenomene observate în alte țări (judecători și procurori care devin avocați sau consultanți juridici și folosesc în mod abuziv contactele cu foștii colegi).

Contacte cu terții, informații confidențiale

105. În ceea ce privește comunicarea în afara procedurilor oficiale, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a adoptat, printr-o decizie din anul 2012, modificată în anul 2014, a) Ghidul privind relația dintre sistemul judiciar din România și mass-media și b) Manualul pentru purtătorii de cuvânt. Aceste documente au fost modificate ultima oară în anul 2014. Potrivit Ghidului, "în general, purtătorul de cuvânt sau înlocuitorul acestuia este

cel care furnizează date și informații de interes public către mass-media". Judecătorii, personalul auxiliar și personalul conex al instanțelor și parchetelor nu au voie să ofere informații despre cauzele care sunt în lucru la instanțe sau parchete. Aceștia trebuie să îndrume solicitanții spre structurile de comunicare. Ca rezultat al politicii curente și al regulilor existente, un magistrat trebuie să se abțină de la orice comunicare referitoare la un caz, chiar dacă acest caz nu se află în jurisdicția sa, cât timp procedurile care privesc acel caz sunt în curs. Mai mult, există departamente speciale care se ocupă cu solicitările părților sau ale altor justițiabili.

106. În ceea ce privește normele care previn folosirea abuzivă a informațiilor confidențiale, autoritățile române fac trimitere la art. 99 lit. j) din Legea nr. 303/2004 cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor (vezi par. 95 mai sus), potrivit cărora nerespectarea confidențialității deliberărilor sau a lucrărilor, precum și a altor informații de o natură similară, constituie abatere disciplinară. Mai mult, art. 15 din Codul de etică pentru judecători și procurori (vezi par. 96 mai sus) prevede ca informația obținută să nu fie dezvăluită sau folosită pentru alte scopuri decât cele strict legate de exercitarea profesiei. Când documentele sunt confidențiale, magistrații au obligația de a le ține în sediul instanței sau parchetului și să permită studierea materialelor numai în cadrul legii și al reglementărilor. Este aplicabil și regimul juridic general al protecției informațiilor clasificate (Legea nr. 182/2002 și HG nr. 585/2002). Prevederile specifice ale art. 303-305 din Codul penal și ale art. 12 din Legea nr. 78/2000, deja menționate în capitolul referitor la parlamentari), se aplică și membrilor puterii judiciare; acestea incriminează dezvăluirea și folosirea abuzivă a secretului de stat și a altor informații nepublice, precum și conduita neglijentă cu privire la informații (vezi par. 43 și următoarele).

107. GET a mai reținut că, potrivit art. 107 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, *"Magistrații au obligația de a aduce de îndată la cunoștința președintelui instanței sau, după caz, a procurorului general în subordinea căruia funcționează orice ingerință în actul de justiție, de natură politică sau economică, din partea unei persoane fizice sau juridice ori a unui grup de persoane."*

108. Discuțiile la fața locului au evidențiat că acesta a fost un aspect destul de problematic în România. Studiile de caz elaborate de către parchetul anticorupție (DNA) cu privire la cazurile de criminalitate gravă care au implicat complicitatea magistraților, au relevat că magistrații tind să răspundă mult prea ușor solicitărilor de informații care vin din partea colegilor lor. Interlocutorii GET s-au referit și la fenomenul scurgerilor frecvente de informații către presă. Autoritățile române ar putea să ia în considerare și afirmațiile potrivit cărora judecătorii și procurorii tind să comenteze mult prea ușor despre funcționarea sistemului judiciar pe anumite site-uri de internet și bloguri, într-un mod care poate fi problematic pentru și poate contribui la diminuarea imaginii pozitive a instituțiilor judiciare în România. GET apreciază că sunt luate măsuri pentru abordarea unora dintre aspectele de mai sus, mai ales contactele cu presa, și există neîndoiește o serie de reguli care asigură un nivel adecvat de protecție a informației gestionate de către judecători și procurori. GET consideră că aplicarea efectivă în practica zilnică a acestor măsuri este, în primul rând, responsabilitatea judecătorilor și procurorilor cu funcții de conducere. O recomandare a fost formulată în această privință (vezi paragraful 115).

Declarațiile de avere, venituri, cheltuieli și interese

109. Magistrații români sunt supuși sistemului de declarare a averilor, intereselor și veniturilor prezentat deja în cadrul capitolului referitor la parlamentari (vezi par. 45 și următoarele). Mai concret, următoarele categorii de persoane sunt vizate, potrivit art. 1 alin. 1 din Legea nr. 176/2010: judecători, procurori, magistrați asistenți, funcții asimilate acestora, asistenți judiciari, judecători ai Curții Constituționale. După cum GET

a arătat deja, România a construit un sistem ambițios, care a fost îmbunătățit în ultimii ani și care poate fi văzut drept exemplar din multe privințe. Cantitatea de informație dezvăluită, cu privire la declarant, soțul acestuia și copiii aflați în întreținere, are potențialul de a contribui semnificativ la descurajarea practicilor corupte sau a afacerilor dubioase care implică judecători și procurori.

Supravegherea

110. După cum s-a menționat anterior în capitolul dedicat parlamentarilor, Agenția Națională de Integritate (ANI) este responsabilă pentru centralizarea declarațiilor de avere și de interese, managementul de ansamblu al sistemului și verificări cu privire la conținutul declarațiilor, inclusiv variații anormale. După cum se menționează în datele statistice de mai jos, din anul 2009 au existat puține cazuri de activități incompatibile / conflicte de interese cu privire la magistrați, gestionate de ANI (5 judecători și 3 procurori), majoritatea acestora fiind încă în curs. A fost pronunțată o condamnare definitivă. Au fost constatate averi nejustificate cu privire la doi judecători (în valoare totală de peste 200.000 EUR). După cum s-a arătat în capitolul referitor la parlamentari, ANI trebuie să joace un rol mai proactiv în activitatea sa iar capacitățile sale de procesare a datelor trebuie să fie îmbunătățite, dat fiind numărul mare de funcționari supuși sistemului de declarare și volumul de informații generat, care se gestionează în principal în format letric (vezi recomandarea în par. 53).

111. Din perspectiva managementului și supravegherii sistemului judiciar, România a optat pentru un sistem de auto-management, care cade în responsabilitatea primară a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM). CSM se ocupă cu managementul de ansamblu al instanțelor și parchetelor (resurse financiare, resurse umane); este de asemenea principalul organism responsabil pentru cariera și supravegherea disciplinară a magistraților, inclusiv formarea acestora prin Institutul Național al Magistraturii. CSM este compus din 19 membri: a) 14 sunt aleși de către colegii lor pentru un mandat de 6 ani, fără posibilitatea reînvestirii și își desfășoară activitatea în mod permanent în cadrul CSM, b) 3 sunt membri de drept: ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, Procurorul General, c) 2 membri sunt reprezentanți ai societății civile, de obicei avocați. Aceștia sunt susținuți de peste 200 de angajați. CSM își alege președintele și vicepreședintele pentru un mandat de 3 ani, care nu se reînnoiește. Întâlnirile se țin separat pentru aspecte care privesc judecătoria, respectiv pentru cele care vizează procurorii (există câte o secție responsabilă pentru fiecare grup), dar CSM examinează în plen aspecte precum numirea judecătorilor și procurorilor, organizarea concursurilor pentru funcțiile de conducere vacante și funcționarea în ansamblu a sistemului judiciar. CSM este asistat de către Inspekția Judiciară (94 de angajați).

112. O cauză disciplinară poate fi deferită CSM de către magistrații cu funcție de conducere, ministrul justiției (care poate primi plângeri de la cetățeni) precum și de către orice persoană care are un anumit motiv pentru a se plânge de comportamentul unui judecător sau procuror (spre exemplu o parte la un dosar aflat în instanță). Atunci când se impune, Inspekția Judiciară poate să desfășoare o verificare sau un control. Măsurile disciplinare care pot fi aplicate sunt următoarele, potrivit art. 100 din Legea nr. 303/2004: a) avertismentul; b) diminuarea indemnizației de încadrare lunare brute cu până la 20% pe o perioadă de până la 6 luni; c) mutarea disciplinară pentru o perioadă de până la un an la o altă instanță sau la un alt parchet, situate în circumscripția altei curți de apel ori în circumscripția altui parchet de pe lângă o curte de apel; d) suspendarea din funcție pe o perioadă de până la 6 luni; e) excluderea din magistratură.

113. Ședințele plenului sau secțiilor CSM sunt publice, dacă nu se decide altfel, iar asociațiile profesionale ale judecătorilor și procurorilor pot participa la dezbateri prin exprimarea opiniilor. Sancțiunile disciplinare pot fi contestate la Înalta Curte de Casație și Justiție (art. 29 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii).

114. GET își amintește constatările recente din studii de caz privind activitatea infracțională care implică sistemul judiciar, realizate atât de către Ministerul Justiției²⁰, cât și de parchetul specializat pentru infracțiuni de corupție (DNA). Aceste inițiative pozitive demonstrează abilitatea României de a compila și analiza informație care poate fi folosită pentru desenarea politicilor preventive. Aceste observații nu sugerează, bineînțeles, că fenomenul corupției este în mod necesar larg răspândit, dar evidențiază zone în care riscurile sunt prezente și unde controalele interne sunt insuficiente. Autoritățile române învederează că Inspekția Judiciară realizează controale tematice regulate și poate acționa din oficiu sau la sesizare cu privire la cazuri concrete referitoare la integritatea magistraților. De asemenea, CSM emite poziții publice în aspecte legate de corupția în sistemul judiciar. Dar GET a înțeles că aceste organisme nu iau măsuri particulare ca reacție la descoperirea rețelelor infracționale și a practicilor dubioase relaționate acestora care au legătură cu sistemul judiciar, fie prin evaluări de risc suplimentare, fie doar pentru a reaminti anumite obligații tuturor judecătorilor și procurorilor (sau aceloră din anumite zone geografice). În același timp, GET a reținut că rolul titularilor funcțiilor de conducere din instanțe și parchete este excesiv de limitat. Nu pot nici măcar să emită un avertisment în debutul anumitor situații sau probleme și în cazul în care au o suspiciune, par a fi reticenți în a discuta problema direct cu cei implicați, fiind nevoiți să înainteze cazul pentru desfășurarea procedurii formale, disciplinare sau penale. În același timp, sesizarea unui posibil caz de încălcare a regulilor de conduită implică o abordare excesiv de formală, care necesită mai mult decât o suspiciune (întemeiată). Interlocutori ai GET s-au referit la necesitatea de a prezenta dovezi pentru a evita reacțiile excesive ale colegilor. GET consideră că sunt de dorit îmbunătățiri în această materie. **GRECO recomandă ca sistemul de justiție să răspundă mai bine riscurilor de integritate ale judecătorilor și procurorilor, în special prin (i) abordarea de către Consiliul Superior al Magistraturii și Inspekția Judiciară a unui rol mai activ în materie de analiză, informare și îndrumare și (ii) consolidarea rolului și eficienței titularilor funcțiilor de conducere din fruntea instanțelor și parchetelor, fără a fi afectată independența judecătorilor și procurorilor.**

Măsuri de punere în aplicare și imunitatea

115. După cum s-a menționat deja în capitolul precedent referitor la parlamentari, sancțiunea pentru informațiile incomplete sau inexacte furnizate în cuprinsul declarațiilor de avere și interese este o amendă între 50 lei și 2.000 lei (12-480 EUR). Dacă se suspectează săvârșirea unei fapte penale, cazul va fi înaintat parchetului sau unității de informații financiare din România (pentru un posibil caz de spălare a banilor). Din anul 2009, ANI a constatat că numai un judecător a încălcat prevederile legale în materia conflictelor de interese. Dosarul nu a condus încă la o condamnare definitivă. Cu privire la regimul legal al incompatibilităților, din anul 2009 ANI a constatat că 8 magistrați au încălcat legea. În alte două cazuri au fost identificate averi nejustificate în valoare totală de 205.717 EUR, cu privire la doi judecători. Aceste cazuri nu sunt definitive.

116. În ceea ce privește urmărirea penală a judecătorilor pentru fapte legate de corupție (care cad în competența DNA), următoarele date sunt disponibile pentru perioada 2012-2014: a) urmărirea penală a fost începută împotriva a 37 de judecători; b) 28 de solicitări de încuviințare au fost transmise Consiliului Superior al Magistraturii (pentru reținerea pentru 24 de ore, arestarea pentru 29 de zile sau pentru percheziție). 26 dintre acestea au fost aprobate; c) 41 de judecători au fost trimiși în judecată pentru săvârșirea unor infracțiuni precum luare de mită, trafic de influență, abuz în serviciu dacă funcționarul public a obținut un beneficiu necuvenit pentru sine sau pentru altul, favorizarea infractorului, realizarea de operațiuni financiare incompatibile cu funcția, folosirea informațiilor nedestinate publicității; d) drept rezultat, 15 judecători au fost

²⁰ "Opinia persoanelor condamnate privind cauzele și consecințele corupției. Studiu privind corupția în România", ianuarie 2015, studiu realizat de către Ministerul Justiției din România și Ministerul Afacerilor Externe din Olanda, în parteneriat cu universitățile din Amsterdam și București, și cu sprijinul Ministerului Public.

condamnați la pedeapsa închisorii între unu și 5 ani și jumătate, majoritatea fără suspendare.

117. Nu există imunități speciale pentru magistrați din perspectiva procedurii penale. Regulile procedurii penale sunt la fel ca pentru orice altă persoană. Totuși, sunt aplicabile anumite prevederi cu privire la încuviințarea percheziției, reținerii arestării preventive și arestului la domiciliu al judecătorilor și procurorilor, potrivit art. 42 din Legea nr. 317/2004: "1) Secția pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii încuviințează percheziția, reținerea, arestarea preventivă sau arestul la domiciliu cu privire la judecători și magistrați-asistenți. (2) Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii încuviințează percheziția, reținerea, arestarea preventivă sau arestul la domiciliu cu privire la procurori. (3) Dispozițiile prevăzute la alin. (1) și (2) privind percheziția și reținerea nu se aplică în caz de infracțiune flagrantă." Hotărârea cu privire la măsurile preventive se ia de către instanță, după încuviințarea Consiliului Superior al Magistraturii și sunt aplicabile prevederile generale. Competența în primă instanță pentru judecători și procurori aparține curților de apel sau Înaltei Curți de Casație și Justiție, în funcție de gradul profesional al magistratului în cauză.

Formare și conștientizare

118. Auditorii care urmează Institutul Național al Magistraturii (INM) beneficiază de cursuri în materie deontologică și de etică. Modulul este obligatoriu în primii doi ani de formare inițială (reprezentând 20 și respectiv 16 ore). GET a fost informat în timpul discuțiilor că în aceste situații au fost prezentate cazuri disciplinare. Participarea la cursuri de formare continuă la fiecare trei ani este obligatorie pentru toți judecătorii și procurorii. Aceștia pot alege în mod liber modulul de pregătire în funcție de interesul lor specific în anumite materii, activitatea zilnică, etc. În practică, majoritatea magistraților participă la aceste cursuri de formare anual.

119. GET consideră că mai multe s-ar putea face cu privire la formarea în materia integrității. Nevoia pentru mai multă activitate educativă și preventivă, care să completeze eforturile represive, a fost evidențiată și de practicienii întâlniți la fața locului. Aceasta este cu atât mai important dacă se ia în considerare complexitatea reglementărilor în materia drepturilor și obligațiilor magistraților. În același timp, Codul de etică nu conține nici o informație practică care să ilustreze modul în care conceptele de imparțialitate, conflict de interese, reacție la cadouri, discreție profesională și prudență etc. se traduc în activitatea zilnică în funcție de circumstanțe și situații concrete. Deciziile în materie disciplinară pronunțate până în prezent ar putea să fie folosite într-un mod mai sistematic în acest proces. Informațiile furnizate GET cu privire la formarea continuă reflectă totodată numai într-o anumită măsură prevenirea corupției. Accentul a fost clar pus pe investigarea, urmărirea penală și judecarea infracțiunilor. În prezent, România acordă în mod clar o atenție sporită represiunii, al cărei rezultat este tendința de a considera că orice comportament nepotrivit reprezintă o conduită infracțională. GET reamintește că prevenirea și represiunea sunt două componente complementare și că formarea (inclusiv cea permanentă) reprezintă o parte importantă a prevenției prin educație. **GRECO recomandă creșterea eforturilor de formare și conștientizare cu privire la integritate și componentele preventive ale politicilor anticorupție, inclusiv pentru judecătorii și procurorii în funcție.**

V. PREVENIREA CORUPȚIEI CU PRIVIRE LA PROCURORI

Privire de ansamblu asupra sistemului parchetelor

120. În România, sistemul parchetelor este parte a autorității judecătorești. Câte un parchet funcționează pe lângă fiecare instanță din țară. Rolul și organizarea de bază a parchetelor sunt reglementate de Legea nr. 303/2004 privind organizarea judiciară, republicată. În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept precum și drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. La nivel operațional, parchetele conduc și supraveghează activitatea de urmărire penală desfășurată de către poliția judiciară, potrivit legii.

121. Parchetele de pe lângă curți de apel și tribunale sunt organizate în secții, servicii și birouri. Conducerea parchetelor de pe lângă curțile de apel este asigurată de procurori generali și procurori generali adjuncți, în timp ce funcțiile de conducere la nivelul parchetelor de pe lângă tribunale și judecătorii sunt asigurate de către procurori șefi și procurori șefi adjuncți. Secțiile, serviciile și birourile parchetelor de pe lângă curți sunt conduse de procurori șefi. În cadrul fiecărui parchet există un colegiu de conducere, care se ocupă cu funcționarea generală a parchetului. Activitatea tuturor parchetelor este coordonată de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, care are personalitate juridică și răspunde de bugetul Ministerului Public. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este condus de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, un prim adjunct, un adjunct și trei consilieri. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este organizat în secții, servicii și birouri, conduse de procurori șefi, inclusiv pentru infracțiuni săvârșite de militari. În cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție funcționează Direcția pentru Investigarea Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, cu această specializare, precum și o altă structură independentă. Aceasta este Direcția Națională Anticorupție, o structură centrală care funcționează împreună cu structuri teritoriale, compuse din servicii teritoriale și birouri teritoriale.

122. Parchetele sunt organizate ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției. Potrivit art. 132 alin. 1 din Constituție, *"Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției."*

123. În același timp, procurorii se bucură de anumite garanții de independență, potrivit art. 3 din Legea nr. 303/2004 cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor, care prevede că *"(1) Procurorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate și sunt independenți, în condițiile legii. (2) Procurorii care se bucură de stabilitate pot fi mutați prin transfer, detașare sau promovare, numai cu acordul lor. Ei pot fi delegați, suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute de prezenta lege."* Art. 64 din Legea nr. 304/2004 mai prevede că *"În soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege."* Prin urmare, în timp ce sunt independenți în activitatea lor specifică, procurorii se bucură de autonomie, într-un fel diferit de judecători, în sensul că trebuie să respecte organizarea ierarhică internă.

Recrutare, carieră și condiții de desfășurare a activității

124. După cum s-a arătat în capitolul anterior cu privire la judecători, România are un corp unic de judecători și procurori, care se numesc magistrați. Recrutarea și pregătirea profesională au fost discutate mai sus. Procurorii sunt recrutați prin concurs și urmează o formare inițială la Institutul Național al Magistraturii.

125. La sfârșitul perioadei de formare în școală și, ulterior, la o instanță, magistratul stagiar poate opta să lucreze în parchet.

126. În timpul carierei, ei se supun aceluiași obligații ca și judecătorii, în special cu privire la evaluarea care se face la fiecare trei ani.

127. Grila de salarizare a procurorilor este determinată de sistemul de carieră al magistraților și este astfel în mare măsură aceeași pentru judecători și procurori în ceea ce privește remunerația de bază și beneficiile adiționale. Situația materială a judecătorilor și procurorilor este percepută ca foarte avantajoasă în România. Salariul anual brut al unui procuror aflat la începutul carierei este de aprox. 13.000 EUR. Salariul anual brut al procurorului general este aprox. 34.000 EUR.

Procedurile de numire și promovare în grad

128. După cum s-a arătat în capitolul anterior, promovarea în grad se bazează pentru procurori pe criterii obiective, care includ concurs. Art. 43 din Legea nr. 303/2004 cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor prevede că "(1) *Promovarea judecătorilor și procurorilor se face numai prin concurs organizat la nivel național, în limita posturilor vacante existente la tribunale și curți de apel sau, după caz, la parchete.*" Rezultatele evaluărilor periodice sunt avute în vedere, ceea ce pentru moment prezintă mai puțină importanță, întrucât 98% dintre judecători și procurori au obținut în mod sistematic cele mai înalte calificative.

129. Răspunsurile la chestionar nu au oferit informații cu privire la modalitatea de numire în funcții înalte în sistemul parchetelor. În ceea ce privește cariera, discuțiile de la fața locului au arătat că aceasta, inclusiv promovarea în funcții înalte, se îndepărtează în realitate de logica procedurii aplicabile judecătorilor. GET a observat că acest aspect este reglementat după cum urmează în art. 54 și 55 din Legea nr. 303/2004:

Art. 54 - (1) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, adjunctii acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjunctii acestora sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 10 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată.

(2) Dispozițiile art. 48 alin. (10) - (12) se aplică în mod corespunzător.

(3) Președintele României poate refuza motivat numirea în funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1), aducând la cunoștința publicului motivele refuzului.

(4) Revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1) se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Parchetului Național Anticorupție, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, pentru motivele prevăzute la art. 51 alin. (2) care se aplică în mod corespunzător.

Art. 55 - (1) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Parchetului Național Anticorupție, adjunctii acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjunctii acestora sunt numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, dintre procurorii care au o vechime minimă de 10 ani în funcția de judecător sau procuror, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată.

(2) Dispozițiile art. 48 alin. (10) - (12) se aplică în mod corespunzător.

(3) Președintele României poate refuza motivat numirea în funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1), aducând la cunoștința publicului motivele refuzului.

(4) Revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin. (1) se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Parchetului Național Anticorupție, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii, pentru motivele prevăzute la art. 51 alin. (2) care se aplică în mod corespunzător.

130. GET consideră că, cu excepția Procurorului General, a cărui funcție este destul de specifică, numirea în funcțiile de adjunct și procuror șef adjunct al procurorului general,

precum și în funcțiile de procuror șef, procuror șef adjunct și șef de secție în cele două parchete responsabile pentru corupție și criminalitate organizată, implică un rol semnificativ al executivului: aceștia sunt numiți de Președinte pentru un mandat de trei ani, cu posibilitatea reînvestirii o dată, la propunerea ministrului justiției. Legea nu prevede explicit necesitatea unui concurs și nici a unor criterii specifice bazate pe merit sau pe alte considerații obiective, cu excepția unei condiții de vechime, de 10 ani sau mai mult, ca judecător sau procuror. Mai mult, Consiliul Superior al Magistraturii emite numai un aviz (consultativ) cu privire la propunerea ministrului. GET a fost informat la fața locului că Ministerul Justiției plănuiește să analizeze poziția parchetului în întregime, că – în contextul exercițiului MCV – Comisia Europeană așteaptă o procedură de selecție mai transparentă pentru funcțiile înalte din parchet iar GET a reținut că problema rămâne deocamdată controversată, mai ales din cauza anumitor temeri că o reformă ar putea să înrăutățească situația în timp ce România face progrese în ultimii ani în ceea ce privește corupția și alte forme grave de criminalitate²¹. În opinia GET, deși independența individuală a procurorilor este garantată în legislație, supunerea acestora ministrului justiției încă crează un risc de presiune politică necuvenită, de exemplu prin reînnoirea mandatului (limitat la trei ani) și prin mecanismul revocării, care oglindește procesul de numire. GET a obținut confirmare că, în practică, anumite mandate ale titularilor unor funcții înalte în parchet nu s-au încheiat potrivit normelor. Acordarea unui caracter obligatoriu avizului CSM ar crește echilibrul puterilor în ceea ce privește numirea și revocarea din funcțiile în discuție. Creșterea transparenței procesului, prin criterii de selecție suplimentare și printr-o abordare bazată în mod clar pe merit ar contribui de asemenea la asigurarea unui grad mai mare de imparțialitate (percepută de către public) a parchetelor. **GRECO recomandă ca procedura pentru numirea în și revocarea din funcțiile cele mai înalte din parchet, cu excepția Procurorului General, prevăzută de art. 54 din Legea nr. 303/2004, să includă un proces care să fie atât transparent cât și bazat pe criterii obiective, iar Consiliului Superior al Magistraturii să i se dea un rol mai important în această procedură.**

Transferul unui procuror

131. Potrivit art. 3 din Legea nr. 303/2004 cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor, "(1) Procurorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate și sunt independenți, în condițiile legii. (2) Procurorii care se bucură de stabilitate pot fi mutați prin transfer, detașare sau promovare, numai cu acordul lor. Ei pot fi delegați, suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute de prezenta lege."

Încetarea activității și îndepărtarea din funcție

132. Situația funcțiilor de conducere a fost prezentată mai sus. Pentru celelalte categorii de procurori, situația a fost discutată în capitolul referitor la judecători. Încetarea activității este prevăzută pentru următoarele situații: a) demisie; b) pensionare, potrivit legii; c) transfer într-o altă funcție, potrivit legii; d) incapacitate profesională; e) ca sancțiune disciplinară; f) condamnarea și amânarea aplicării pedepsei pentru un judecător sau procuror, dispuse prin hotărâre definitivă, pentru o infracțiune; f¹) renunțarea la urmărirea penală și renunțarea la aplicarea pedepsei dispuse printr-o hotărâre definitivă, dacă s-a apreciat că nu se impune menținerea în funcție; g) încălcarea prevederilor art. 7 privind interdicțiile (e.g. a acționa ca arbitru, a fi implicat într-o afacere printr-un intermediar) și așa mai departe.

133. Îndepărtarea din funcție a unui procuror este hotărâtă de către CSM, cu aprobarea formală prin decret al Președintelui României. Îndepărtarea din funcție a judecătorilor și procurorilor stagiați este responsabilitatea exclusivă a CSM. Un regim special este aplicabil judecătorilor și procurorilor militari.

²¹ Vezi spre exemplu <http://www.nineoclock.ro/mep-macovei-any-attempt-to-modify-chief-prosecutors-appointment-procedure-is-acting-against-romanians-interests/>

134. Hotărârile CSM menționate mai sus trebuie să fie motivate și pot fi contestate la CSM pe motive de drept, și ulterior la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Managementul cauzelor și procedura

135. Spre deosebire de sistemul existent pentru instanțe și judecători, distribuția cazurilor între procurori nu se realizează în mod aleator. Cazurile sunt repartizate procurorilor potrivit unor criterii obiective prevăzute în Regulamentul de ordine interioară al parchetelor: specializare, abilități, experiență, numărul de dosare în lucru și complexitatea acestora, posibile situații de incompatibilități și conflicte de interese, dacă acestea sunt cunoscute, și alte situații speciale. Cazurile sunt repartizate de către procurorul general sau șeful unității de parchet.

136. Dată fiind organizarea ierarhică a parchetului, există o interacțiune între procurori și superiorii săi. Art. 64 din Legea nr. 304/2004 prevede că ordinele se dau în scris. Acestea sunt obligatorii pentru procurorii din subordine.

137. În același timp, articolul de mai sus prevede că procurorii sunt independenți atunci când adoptă o soluție. Procurorii se pot plânde Consiliului Superior al Magistraturii, în cadrul procedurii de verificare a conduitei judecătorilor și procurorilor, cu privire la orice intervenție a procurorului ierarhic superior, fie în cadrul urmăririi penale fie cu privire la adoptarea unei soluții. Alegerile făcute de procuror pot fi invalidate motivat de către procurorul ierarhic superior dacă sunt considerate ilegale.

138. Dosarul repartizat unui procuror poate fi transferat unui alt procuror numai în următoarele situații: a) în cazul suspendării sau încetării calității de procuror; b) în absența sa, dacă există cauze obiective care justifică urgența și care împiedică rechemarea sa; c) lăsarea cauzei în nelucrare în mod nejustificat mai mult de 30 de zile. Procurorul în cauză poate formula o plângere împotriva unei astfel de decizii la Consiliul Superior al Magistraturii.

139. Potrivit art. 65 și 66 din legea menționată mai sus, controlul exercitat de către Procurorul General, de către procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție sau de către procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel, cu privire la procurorii aflați în subordine, poate fi exercitat direct sau prin procurori anume desemnați.

Principii etice și reguli de conduită

140. Regulile sunt cele generale descrise mai devreme cu privire la toți magistrații. Principiile sunt conținute atât de legislație, în special Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, cât și de Codul deontologic al magistraților, adoptat în anul 2005 de către CSM.

Conflictele de interese

141. Regulile cu privire la conflictele de interese sunt cele general aplicabile tuturor funcționarilor publici, care au fost descrise în capitolul referitor la parlamentari, cu anumite considerații specifice magistraților menționate în capitolul referitor la judecători. După cum s-a evidențiat, conceptul de conflict de interese este încă un subiect nou în România, care merită a fi promovat prin Codul de etică și prin eforturi sporite de formare profesională și conștientizare, după cum s-a recomandat pentru magistrați în cadrul acestui raport.

Interzicerea sau restrângerea anumitor activități

142. După cum s-a arătat în capitolul referitor la judecători, există câteva seturi de prevederi legale cu privire la interzicerea sau restrângerea activităților accesorii și, după cum s-a menționat, este nevoie ca România să consolideze coerența acestor reguli în ceea ce privește magistrații.

143. După cum s-a arătat în acel capitol, existența a două categorii diferite de reguli cu privire la cadouri – una care privește creșterile de avere în cadrul sistemului de declarare a averilor și intereselor și cealaltă care se referă în mod particular la cadourile de protocol – poate crea anumite confuzii. Deocamdată, o interdicție de principiu nu este clar reglementată pentru judecători și procurori deși s-ar părea că aceștia urmează o astfel de politică. Dar, dată fiind realitatea activității zilnice, măsuri suplimentare de conștientizare, prin Codul deontologic și prin formare, ar oferi îndrumare adițională.

144. Nu există restricții post-angajare pentru magistrați, cu excepția situației în care un procuror eliberat din funcție devine judecător: acesta nu poate presta servicii juridice în beneficiul unității de parchet unde a lucrat în ultimii doi ani.

145. După cum s-a menționat deja în capitolul referitor la judecători, contactele cu terții și utilizarea informațiilor sunt aspecte vizate prin reglementări care interzic dezvăluirea informațiilor confidențiale (referitoare la caz) către persoane neautorizate. Procurorii pot oferi date de interes public și informații direct către presă, potrivit Ordinului nr. 235/2014, care înființează Biroul de informare publică și relații publice al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, birouri similare la unitățile specializate de parchet și prevede numirea purtătorilor de cuvânt de către fiecare unitate de parchet. Procurorii pot de asemenea să ofere informații presei cu aprobarea procurorului șef numai atunci când sunt necesare prezentări de specialitate pentru a explica aspectele tehnice ale unui caz. În anul 2014 CSM a adoptat măsuri privind necesitatea numirii purtătorilor de cuvânt. S-ar părea că procurorii constituie o țintă specială pentru infractorii care încearcă să deturneze cursul justiției prin obținerea de informații dinăuntru sistemului. GET înțelege preocupările specialiștilor anticorupție, care au indicat, inclusiv prin anumite analize de caz, un nivel de toleranță față de solicitările nepotrivite venite din partea colegilor. Magistrații cu funcții de conducere trebuie să fie mai vigilenți cu privire la aceasta și alte aspecte similare.

Recuzarea și abținerea

146. După cum s-a menționat în capitolul referitor la judecători, recuzarea și abținerea urmează în esență aceleași reguli. Dacă procurorul nu se abține pentru unul dintre motivele enumerate în Codul de procedură penală, acesta poate fi recuzat de către oricare dintre părți, inclusiv dacă a) a fost reprezentant sau avocat al unui părți sau al unui subiect procesual principal, chiar și în altă cauză; b) este rudă până la gradul al patrulea cu una dintre părți; c) a avut calitatea de expert sau martor în aceeași cauză; d) este tutore sau curator al uneia dintre părți sau a unui subiect procesual principal; f) există o suspiciune rezonabilă că imparțialitatea procurorului este afectată.

147. Un judecător sau procuror care se află într-una dintre situațiile de mai sus trebuie să informeze președintele instanței sau, după caz, procurorul care supraveghează urmărirea penală sau procurorul ierarhic superior, că se retrage din procedura în cauză. O recuzare a unui judecător sau procuror poate fi cerută pentru aceleași motive de către oricare dintre părți, de către un subiect procesual principal, precum și de către un procuror împotriva unui judecător.

Declarațiile de avere, venituri, cheltuieli și interese

148. Sistemul declarațiilor de avere, venituri și alte informații au fost prezentate în capitolul referitor la parlamentari, și rezumate în cel privind pe judecători. Magistratii sunt supuși aceluiași obligații de declarare ca și parlamentarii și mulți alți funcționari publici care au un anumit nivel de responsabilitate în România. Declarațiile sunt publice și sunt centralizate de către Agenția Națională de Integritate. România a construit un sistem ambițios din acest punct de vedere, care are în vedere și informații cu privire la soț și copii.

Supravegherea

149. Fiind supuși obligației de a depune periodic o declarație de avere și de interese, procurorii sunt vizați de controlul Agenției Naționale de Integritate cu privire la conținutul declarațiilor și la detectarea posibilelor creșteri suspecte ale averii acestora (precum și a oricăror activități incompatibile). După cum s-a arătat în capitolul referitor la parlamentari, și s-a reamintit în capitolul referitor la judecători, ANI trebuie să joace un rol proactiv mai accentuat în activitatea sa iar capacitatea sa de procesare a datelor trebuie să fie îmbunătățită, dat fiind numărul mare de funcționari supuși sistemului de declarare și volumul mare de informații generate, care este gestionat predominant în format letric (vezi recomandarea de la par. 53).

150. Fiecare procuror este monitorizat de către superiorul său ierarhic cu privire la funcționarea de ansamblu a locului de muncă în care lucrează. Volumul de muncă este discutat și evaluat trimestrial.

151. În calitate de magistrați, dacă săvârșesc o abatere disciplinară, procurorii intră în competența Consiliului Superior al Magistraturii, care are o formațiune dedicată procurorilor. Când este necesară o anchetă, aceasta poate fi realizată de către Inspekția Judiciară, inclusiv evaluarea posibilelor cazuri în care un procuror s-a confruntat cu presiuni necuvenite sau cu interferențe politice, sau când reputația sa a fost afectată. GET a ajuns la concluzia potrivit căreia este necesară o abordare mai implicată pentru a răspunde anumitor riscuri de corupție în sistemul judiciar românesc, prin eforturi suplimentare din partea CSM și a magistraților cu funcții de conducere.

Măsuri de punere în aplicare și imunitatea

152. Procurorii nu se bucură de nici o formă de imunitate, cu excepția autorizației cerută de la CSM (secția responsabilă pentru procurori) pentru ca organele de justiție penală să realizeze o percheziție sau să aplice măsuri de reținere sau arestare preventivă.

153. Cu privire la urmărirea penală a procurorilor pentru infracțiuni de corupție sau pentru infracțiuni asimilate celor de corupție, care se află în competența DNA, următoarele date au fost înregistrate în perioada 2012 – 2014: a) urmărirea penală a fost începută împotriva a 28 de procurori; b) 22 de încuviințări au fost cerute din partea CSM (pentru reținere – 24 ore, arestare – 29 zile sau percheziție). Toate au fost acordate; c) 29 de procurori au fost trimiși în judecată pentru săvârșirea unor infracțiuni precum: luare de mită, trafic de influență, abuz în serviciu dacă funcționarul public a obținut pentru sine sau pentru altul un avantaj necuvenit, favorizarea infractorului, realizarea de operațiuni financiare incompatibile cu funcția, utilizarea informațiilor nedestinate publicității; d) 20 de procurori au fost condamnați la pedepse cu închisoarea între 1 și 6 ani, majoritatea fără suspendare.

Formare și conștientizare

154. În calitate de auditori de justiție, procurorii beneficiază de aceeași formare inițială ca și judecătorii prin cursurile Institutului Național al Magistraturii. Formarea continuă este obligatorie pentru judecătorii și procurorii în funcție și, în practică, mulți participă la astfel de sesiuni de formare în fiecare an. GET a constatat că aceste eforturi de formare trebuie să ia în calcul, într-o măsură mai mare, nevoia de prevenire a corupției, întrucât eforturile de control au insuficient în vedere educația și prevenirea.

VI. RECOMANDĂRI ȘI PAȘI DE URMAT

155. În lumina constatărilor din prezentul raport, GRECO adresează următoarele recomandări României:

Cu privire la membrii Parlamentului

- i) îmbunătățirea transparenței procesului legislativ (i) prin dezvoltarea în continuare a regulilor privind dezbaterile, consultările și audierile publice, incluzând criteriile pentru un număr limitat de circumstanțe în care să fie ținute ședințe secrete și asigurarea implementării acestora în practică; (ii) prin evaluarea practicii existente și revizuirea în consecință a regulilor pentru a asigura publicitatea în timp util a proiectelor legislative, amendamentelor la aceste proiecte, precum și a agendelor și rezultatelor ședințelor comisiilor, și pentru a asigura termene adecvate pentru depunerea amendamentelor și (iii) prin luarea măsurilor corespunzătoare pentru ca procedura de urgență să fie aplicată cu titlu de excepție într-un număr limitat de circumstanțe (paragraful 21);**
- ii) dezvoltarea unui cod de conduită pentru membrii Parlamentului și (ii) asigurarea existenței unui mecanism de respectare a acestuia atunci când este necesar (paragraful 25);**
- iii) adoptarea de măsuri pentru (i) a clarifica implicațiile pentru membrii Parlamentului ale prevederilor existente în materia conflictelor de interese indiferent dacă un astfel de conflict poate fi pus în lumină și de către declarațiile de avere și de interese și (ii) a extinde definiția dincolo de interesele financiare personale și (iii) a introduce o cerință de dezvăluire ad hoc atunci când un conflict între anumite interese private ale unui membru al Parlamentului poate apărea în raport cu o chestiune aflată în lucru în procedurile parlamentare – în plen sau în comisii – sau în altă activitate legată de mandatul acestuia (paragraful 29);**
- iv) stabilirea unui set robust de restricții cu privire la cadouri, ospitalitate, favoruri și alte beneficii pentru parlamentari și asigurarea că un astfel de sistem este înțeles și aplicat în mod corespunzător (paragraful 32);**
- v) (i) realizarea unei evaluări adecvate a regulilor privind incompatibilitățile, mai ales a coerenței și asigurării respectării acestora în practică, pentru a identifica rațiunile lipsei percepute de eficiență, și operarea schimbărilor necesare; (ii) identificarea modalităților pentru a accelera și asigura respectarea hotărârilor judecătorești în materia incompatibilităților (paragraful 39);**
- vi) introducerea de reguli privind modul în care membrii Parlamentului să interacționeze cu lobby-iști și alți terți care încearcă să influențeze procesul legislativ (paragraful 42);**
- vii) luarea în considerare a (i) creșterii în continuare a capacității Agenției Naționale de Integritate de procesare a datelor; (ii) consolidării abordării proactive în privința monitorizării declarațiilor de avere și de interese (paragraful 53);**
- viii) analiza și îmbunătățirea sistemului de imunități al parlamentarilor în exercițiu, inclusiv al aceluia care sunt și actuali sau foști membri ai Guvernului, inclusiv prin reglementarea unor criterii clare și obiective privind deciziile de ridicare a imunității și prin renunțarea la**

necesitatea ca organele de urmărire penală să înainteze întregul dosar (paragraful 61);

- ix) autoritatea parlamentară să înființeze pentru membrii săi (i) un sistem de consiliere prin care parlamentarii să poată solicita sfaturi în materie de integritate și (ii) să ofere formare specializată și regulată cu privire la implicațiile normelor existente și a celor care vor fi adoptate în materia prezervării integrității parlamentarilor, inclusiv viitorul Cod de conduită** (paragraful 62);

Cu privire la judecători și procurori

- x) completarea Codului de etică al judecătorilor și procurorilor în așa manieră încât să ofere îndrumare potrivită în special cu privire la conflictele de interese (e.g. exemple, tipuri), incompatibilități și activități accesorii, imparțialitate și alte aspecte relaționate acesteia (incluzând mai ales acceptarea cadourilor și a altor avantaje, conduita în viața privată)** (paragraful 97);
- xi) sistemul de justiție să răspundă mai bine riscurilor de integritate ale judecătorilor și procurorilor, în special prin (i) abordarea de către Consiliul Superior al Magistraturii și Inspekția Judiciară a unui rol mai activ în materie de analiză, informare și îndrumare și (ii) consolidarea rolului și eficienței titularilor funcțiilor de conducere din fruntea instanțelor și parchetelor, fără a fi afectată independența judecătorilor și procurorilor** (paragraful 114);
- xii) creșterea eforturilor de formare și conștientizare cu privire la integritate și componentele preventive ale politicilor anticorupție, inclusiv pentru judecătorii și procurorii în funcție** (paragraful 119);

Cu privire numai la procurori

- xiii) procedura pentru numirea în și revocarea din funcțiile cele mai înalte din parchet, cu excepția Procurorului General, prevăzută de art. 54 din Legea nr. 303/2004, să includă un proces care să fie atât transparent cât și bazat pe criterii obiective, iar Consiliului Superior al Magistraturii să i se dea un rol mai important în această procedură** (paragraful 130).

156. Potrivit Regulii 30.2 din Regulile de procedură, GRECO invită autoritățile române să transmită un raport cu privire la măsurile luate pentru implementarea recomandărilor sus-menționate până la data de 30 iunie 2017. Aceste măsuri vor fi evaluate de către GRECO prin procedura sa specifică de conformitate.

157. GRECO invită autoritățile române să autorizeze, cât de curând, publicarea acestui raport, să traducă raportul în limba națională și să facă publică această traducere.

Despre GRECO

Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO) monitorizează conformitatea celor de 49 state membre cu instrumentele anticorupție ale Consiliului Europei. Monitorizarea GRECO constă într-o “procedură de evaluare” care se bazează pe răspunsurile specifice ale României la un chestionar și pe vizitele la fața locului, și care este urmată de o evaluare a impactului (“procedură de conformitate”) care examinează măsurile luate pentru a implementa recomandările rezultate din evaluările României. Se aplică un proces dinamic de evaluare și presiune reciprocă, combinând expertiza practicienilor care acționează ca evaluatori și reprezentanții statelor care participă în plenară.

Activitatea desfășurată de GRECO a condus la adoptarea unui număr considerabil de rapoarte care conțin o bogăție de informații factuale despre politicile și practicile anticorupție europene. Rapoartele identifică realizări și neajunsuri în legislația, reglementările, politicile și arhitecturile instituționale naționale, și includ recomandări menite să îmbunătățească capacitatea statelor de a lupta împotriva corupției și de a promova integritatea.

Statutul de membru GRECO este deschis, în condiții de egalitate, statelor membre și ne-membre ale Consiliului Europei. Rapoartele de evaluare și de conformitate adoptate de GRECO, precum și alte informații despre GRECO, sunt disponibile la www.coe.int/greco.
