

Corupție și deficiențe în sistemul judiciar românesc

- extras din Raportul Global asupra Corupției 2007: Corupția în sistemele judiciare¹ -

Conform Studiului asupra Sistemului Național de Integritate al României², sistemul judiciar a fost un pilon slab al integrității publice pe parcursul perioadei de tranziție. Aceasta este compus dintr-un sistem de instanțe pe trei nivele (triplu grad de jurisdicție), Înalta Curte de Casație și Justiție și un corp public de procurori. Consiliul Superior al Magistraturii reprezintă puterea judecătorească în relația sa cu celelalte puteri ale statului și are rolul de garant al independenței justiției. De asemenea, acest organism veghează asupra integrității magistraților și gestionează infrastructura judiciară.

Alinierea la standardele europene

De-a lungul tranziției, reformele au fost sporadice și dificile. În ultimii ani, perspectiva aderării la Uniunea Europeană a reprezentat un catalizator pentru îmbunătățirea ritmului și a eficacității reformelor din justiție. În unele sectoare, acestea au dat rezultate, după cum arată și Raportul de Monitorizare al Comisiei Europene din luna mai 2006³, care a indicat “progrese satisfăcătoare” în reforma de ansamblu a sectorului judiciar, recomandând totodată vigilență în legătură cu persistența unor comportamente lipsite de etică. Din păcate, majoritatea reformelor subzistă într-un cadru legislativ bine articulat, care nu a fost însă pus în practică niciodată. Reforme importante au fost inițiate cu precădere în perioada 2004-2005, prin modificarea sau adoptarea de noi legi, inclusiv un pachet de trei legi privind statutul magistraților, organizarea sistemului judiciar și atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii.

TI-Romania a monitorizat constant implementarea acestor măsuri legislative și, din octombrie 2005 până în octombrie 2006, a găzduit un centru de consiliere juridică pentru a asista cetățenii în formularea de plângeri asupra faptelor de corupție din justiție. Pe parcursul acestei perioade, centrul a primit peste 1 600 de cazuri, oferind asistență directă la 600 dintre acestea. Totuși numai 40% s-au încadrat în mandatul centrului. Dintre acestea, 30% au fost trimise către Consiliul Superior al Magistraturii, pentru a hotărî dacă magistrații în cauză puteau fi trași la răspundere pentru abateri disciplinare. În urma analizării cazurilor primite, TI-România a ajuns la concluzia că implementarea reformelor este deficientă, datorită slabei capacități administrative a instituțiilor din sistemul judiciar și, de asemenea, datorită lipsei de voință din partea conducerii instanțelor și a parchetelor.

Primul raport de activitate al Centrului⁴ a arătat că instanțele, registraturile, arhivele și grefele instanțelor sunt încă marcate de lipsă de integritate și de proastă administrare, vizibile în calitatea și promptitudinea serviciilor oferite. Ajungem astfel la concluzia că reformele au avut un impact minim asupra relației cetățenilor cu sistemul judiciar.

¹ „Global Corruption Report: Corruption in Judicial Systems”, Transparency International, Cambridge University Press, 2007, pp. 267-270.

² Lansat după acreditarea Transparency International din luna decembrie 2005. Pentru mai multe informații vezi www.transparency.org.ro.

³ Vezi Raportul de monitorizare al Comisiei Europene din luna mai 2006, la ec.europa.eu/enlargement/key_documents/pdf/2006/monitoring_report_ro_en.pdf.

⁴ Vezi “Rezultatele monitorizării cazurilor Centrului de Resurse Anticorupție în Justiție în perioada ianuarie – iunie 2006”, la www.transparency.org.ro.

Presiuni asupra justiției

Reformele din ultimii trei ani au căutat să rezolve problema independenței justiției, care a fost una critică încă de la Revoluția din decembrie 1989. De exemplu, în 2005 administrarea bugetului justiției a fost transferată din sarcina Ministerului Justiției către Consiliul Superior al Magistraturii. Măsura va fi implementată începând cu anul 2008, până atunci bugetul justiției rămânând sub controlul Ministerului.

Consiliul Superior al Magistraturii este compus din nouă judecători și cinci procurori, aleși de către magistrați, și include, *de jure*, Ministrul Justiției, președintele Înaltei Curți, Procurorul General al României și doi reprezentanți ai societății civile, aleși de Senat. Această structură va putea asigura independența efectivă a justiției în funcție de aplicarea reformelor din domeniu⁵. Conform unui sondaj efectuat de TI Romania în Septembrie 2005⁶, 78% dintre magistrați consideră sistemul judiciar ca fiind independent – deși nu “absolut independent”. Judecătorii au indicat ca surse de presiune mass media, membri ai Parlamentului, oficiali din Guvern și grupuri de interese economice, în timp ce procurorii au declarat că s-au confruntat cu presiuni din partea structurilor ierarhic superioare, în principal din partea procurorilor-șefi.

Deși managementul sistemului judiciar va trece în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii, această evoluție pozitivă trebuie analizată în lumina deficiențelor structurale care încă persistă, cum ar fi nivelul scăzut de ocupare a posturilor din cadrul instanțelor și slaba pregătire profesională a magistraților. În ceea ce privește standardele de integritate, România are încă din 2001 un cod de etică dedicat magistraților și a fost printre primele țări din regiune care au adoptat un cod de etică pentru personalul auxiliar, în anul 2005. Cu toate acestea, nivelul de cunoaștere și pregătire pe marginea acestor coduri trebuie îmbunătățit, la fel ca mecanismele de monitorizare și de punere în aplicare.

Răspunderea în sistemul judiciar

Corupția și lipsa transparenței în administrarea justiției, în special în relațiile dintre justițiabili și personalul auxiliar, rămân probleme de anvergură sistemică. Legislația privind standardele judiciare, în vigoare, este suficientă pentru a permite sancționarea corupției în rândul judecătorilor și al procurorilor, însă aplicarea efectivă a acesteia întârzie. Analizând plângerile cetățenilor, TI-Romania a observat că, în unele situații, Consiliul declină soluționarea cazurilor, transferându-le către instanțe și parchete spre rezolvare. Această situație poate apărea chiar și atunci când plângerile vizează o posibilă abatere disciplinară, și nu o infracțiune, așa cum a considerat inițial reclamantul. Dacă plângerea nu este bine întemeiată, Consiliul răspunde cu notificare de respingere *pro forma*, nemotivată.

Justiția din România a întârziat interpretarea jurisprudențială a Articolelor 20 (3) din Constituție și a Articolului 6 (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Ambele se referă la un termen rezonabil pentru rezolvarea cazurilor, în funcție de complexitatea fiecăruia, fapt care nu este întotdeauna respectat în sistemul judiciar românesc. Clienții centrului deschis de TI Romania au dat multiple exemple de apeluri și plângeri de natură disciplinară care, după mulți ani, încă nu și-au găsit rezolvarea în interiorul sistemului judiciar. Pe de altă parte, schimbările frecvente ale cadrului legal reprezintă o altă cauză a întârzierilor, problema fiind exacerbată de accesul tardiv al

⁵ TI Romania, *Romania: Sistemul Național de Integritate 2005*, disponibil la http://www.transparency.org.ro/files/File/NIS%20%20REPORT_final.pdf.

⁶ *Studiul privind percepția magistratilor asupra independentei sistemului judiciar*, executat de TI Romania, este relevant pentru perioada August 2004-Septembrie 2005. Un eșantion reprezentativ de 418 magistrați din România au răspuns chestionarului, marea de eroare la nivelul percepției fiind de 4,8%. Pentru mai multe informații vezi <http://www.transparency.org.ro/files/File/Independenta%20Justitiei%202005.pdf>.

instanțelor la noile texte de lege, ceea ce duce la pronunțarea unor decizii neconforme cu noile legi în vigoare, favorizând, așadar, folosirea căilor de atac în mod repetat.

În ciuda câtorva încercări de unificare a jurisprudenței, justiția română este încă inconsecventă, emițând decizii impredictibile și interpretări variate ale legii în diferite instanțe de judecată și uneori chiar în cadrul aceleiași instanțe. În prezent se poartă discuții asupra unui proiect de lege prin care să se creeze mecanisme ce vor conduce la o interpretare unitară a legii, asigurând totodată echilibrul necesar între independența deciziei judecătorilor și o predictibilitate crescută a deciziilor acestora.

Clienții centrului au semnalat, de asemenea, faptul că magistrații și personalul din cadrul instanțelor au refuzat să vorbească cu ei, să le furnizeze informații sau să le primească cererile. De exemplu, angajații din cadrul registraturilor și arhivelor instanțelor de judecată refuză adesea cetățenilor accesul la propriul dosar. TI Romania a observat un progres semnificativ în București, însă situația descrisă mai sus persistă în majoritatea instanțelor din teritoriu. Această stare de fapt este înrăutățită de faptul că cetățenii nu-și cunosc propriile drepturi, prevăzute de Constituție (i.e. dreptul la informare, dreptul la un proces echitabil și dreptul de a li se soluționa dosarele într-un termen rezonabil).

Conflicte de interese

Încă din anul 2003 strictețea regimului conflictelor de interese a redus probabilitatea ca magistrații să fie puși în situații compromițătoare, inclusiv investigarea sau judecarea unor cazuri în care sunt implicate rude până la gradul al patrulea, inclusiv. Acolo unde conflictele de interese persistă, clienții centrului au indicat fapte de natură penală, precum traficul de influență, prin care relații de familie sau non-familiale au fost utilizate pentru influențarea deciziilor instanței sau pentru a determina magistrații să pronunțe o hotărâre într-un anumit sens. Din cele 600 de cazuri preluate de centru, 190 ar fi justificat utilizarea mecanismelor legale pentru soluționarea lor. Cele mai importante deficiențe semnalate se referă la nesocotirea probatoriului și încălcarea normelor procedurale specifice, mulți dintre clienți punându-le pe seama conflictelor de interese.

Datorită numărului insuficient de magistrați din instanțe și parchete, conflictele de interese și alte deficiențe în respectarea normelor procedurale devin un fapt comun. Conform unor statistici date publicității de Consiliul Superior al Magistraturii în iunie 2006, există 7 253 magistrați în sistemul judiciar. Cu toate acestea, numai 89% din posturi sunt ocupate, în cazul instanțelor, procentul fiind mai redus pentru parchete (78 %); părțile care așteaptă rezolvarea cazurilor în instanță sunt în număr de 22 408 393.

Proceduri disciplinare pentru magistrați

Asigurarea integrității magistraților reprezintă o altă problemă cheie în lupta împotriva corupției. În anul 2004 competența pentru aplicarea măsurilor disciplinare a trecut în sarcina exclusivă a Consiliului Superior al Magistraturii (sistemul precedent era unul de cooperare, în care această competență era împărțită între Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii). Cu toate acestea, este necesară consolidarea capacității de a monitoriza performanța magistraților și de a pune în aplicare măsuri disciplinare, integritatea rămânând o problemă pentru sistemul judiciar din România.

Consiliul Superior al Magistraturii se compune din două comisii care investighează abateri și abuzuri administrative, una pentru judecători și cealaltă pentru procurori. Este necesar ca aceste prerogative să fie exercitate cu promptitudine pentru a întări integritatea în interiorul magistraturii, astfel încât sistemul judiciar să-și poată recâștiga autoritatea în societatea românească. Atunci când statul pierde procese la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, este condamnat să plătească daune cetățenilor care au avut de suferit de pe urma erorilor magistraților.

Pedepsele sunt adeseori reduse, deoarece costurile sunt suportate de Ministerul Finanțelor, din banii contribuabililor; toate acestea au ca efect diminuarea capacității Consiliului de a împiedica magistrații să-și folosească abuziv puterea.

Statutul Magistraților⁷ stabilește răspunderea disciplinară, civilă și penală pentru daune rezultate în urma unor soluții greșit promovate și inechitabile. În ceea ce privește responsabilitatea financiară a magistraților, legea se limitează la *a permite* cererea de despăgubiri financiare din partea magistraților care au promovat soluții greșite. În mod similar, Codul de Procedură Penală se limitează la *a permite* Ministerului Finanțelor să se îndrepte cu o acțiune în despăgubiri împotriva unui magistrat ale cărui erori judiciare au dus la risipirea banilor publici. O nouă lege⁸, adoptată în iulie 2006, modifică prevederile Codului de Procedură Penală, astfel încât sancționarea unui magistrat pentru erori judiciare devine obligatorie. Această măsură reprezintă un pas înainte către un sistem care să permită cu adevărat tragerea la răspundere a magistraților pentru hotărârile pronunțate, putând astfel să crească integritatea întregului sistem judiciar.

Perspectiva aderării României la Uniunea Europeană și necesitatea creării unui cadru legislativ care să corespundă standardelor europene au ocazionat o schimbare de ansamblu a legislației privind reforma justiției. În 2004, momentul previzionat pentru închiderea Capitolului 24 de negociere, “Justiție și Afaceri Interne”, ritmul reformei s-a accelerat, însă rapoartele de monitorizare ale Comisiei Europene, din ce în ce mai frecvente și detaliate, au reflectat dificultățile specifice ale sistemului judiciar românesc.

Pentru majoritatea măsurilor adoptate, Ministerul Justiției a beneficiat de consultanță tehnică din partea UE cu privire la legislația cu potențialul cel mai ridicat de reducere a nivelului corupției. Ceea ce rămâne acum de făcut este ca aceste măsuri să fie aplicate cât mai eficient. Dacă România dorește să devină stat membru al Uniunii Europene, trebuie continuate presiunile asupra guvernului pentru a întări efortul de luptă împotriva corupției și de a crește integritatea publică.

Victor Alistar (TI Romania, București)

⁷ Legea nr. 303/2004.

⁸ Legea nr. 356/2006.